محمد احمد محجوب

الحكومة المحلية

في السودان

١٩٤٥

شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر

الناشر: شركة مكتبة ومطبعة
مصطفى البابي الحلبي واولاده

مصر

محمد أحمد محجوب

الحكومة المحلية في السودان

١٩٤٥

شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وأولاده بمصر

بسم الله الرحمن الرحيم

إِنَّ ٱللهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَى أَهْلِهَا ،
وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ،
إِنَّ ٱللهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ، إِنَّ اللهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

« قرآن كريم »

الإهداء

إلى المزارعين فى القرى ، وإلى العمال وأصحاب الحرف الصغيرة فى المدن ، وإلى الفقراء أهدى هذا الكتاب ، فإليهم توجه الحكومة المحلية المثالية عنايتها الكبرى ، ومن أجلهم تشن الحرب ضد الفقر والمرض والجهل .

المؤلف

مقدمة

إن الاهتمام بشئون الحكومة المحلية فى السودان فى السنوات الأخيرة ، وصدور القوانين واللوائح الخاصة بتنظيم عمل الحكومة المحلية وسلطاتها وواجباتها ، وإنشاء المجالس ذات الصبغة التمثيلية والسلطات التنفيذية ، جعلت اهتمام الناس بأمر الحكم « الذاتى » المحلى يتزايد يوما بعد يوم .

وإننى حين أقدمت على تأليف هذا الكتاب عن «الحكومة المحلية فى السودان» إنما كانت تحدونى شتى الدوافع ، وتستهوينى وتجذبنى الآمال الجسام ؛ ذلك لأن إيمانى أكيد بحاجة بلادى إلى قيام حكم محلى قويم فى كل مدينة من مدنها وفى كل ريف من أريافها حتى تنهض البلاد ، ويرتفع مستوى المعيشة والصحة والتعليم ، ولأنى عظيم الثقة فى « الحكومة المحلية » وإنها خير نظم الحكم اللامركزى لبلاد مترامية الأطراف كالسودان ، متنوعة الطبائع ، مختلفة المطالب ، فما يحتاجه ساكن المدينة غير ما يحتاجه ساكن الأرياف ، وما يحتاجه من فى الشمال غير ما يحتاجه من فى الشرق أو الغرب أو الجنوب .

إن الجهل بأساليب الحكم فى أى بلد من البلدان لمما يؤثر على الحاكم والمحكوم ، ومما يؤدى إلى توتر العلاقات بين الشعب والحاكمين ، ويعرقل أداة الحكم نظراً لما يرتكب من أخطاء ما كانت لترتكب لو كان الناس على بينة من أساليب الحكم ومراميه . وقد شاهدت بنفسى أمثلة من ذلك الجهل فى بلادنا ، وشاهدت نتائجه السيئة . ولهذا فإننى أكتب لأنير السبيل ، وأعرف الناس بالحكومة المحلية فى البلاد ، سارداً تطور نظام الحكم ونشوء الحكم « الذاتى » المحلى وتقدمه ، مقارنا ما عندنا من حكم محلى بمثيلاته فى البلاد الأخرى ، مبينا العيوب ومصوراً المثل الأعلى للحكم « الذاتى » المحلى الذى أريده لبلادى . ولا أدعى فى ذلك أننى أحطت بكل شىء علما ، ولا أحسب أننى أحصيت كل عيوب الحكم المحلى ، كلا ، ولا أجزم بأصالة رأيى عن الخطل ، ولا أقول إن كل

نقد توجهت به وجيه وغير مردود ، إنما أؤكد إخلاصى فى كل ما كتبت ، وأننى تحريت الدقة والبحث العلمى الصحيح فى كل نقطة أوردتها ، أو ملاحظة أبديتها ، ولم أترك مرجعاً فى الموضوع يمكن أن تصل إليه يدى إلا وغصت فيه منقباً عن الحق .

إن نظام الحكم فى أية دولة متمدنة أحد اثنين : إما مركزى يديره أشخاص يمتد سلطانهم على كل رقعة الأرض التى تملكها الدولة ، أو محلى يضطلع به أناس محليون لا تتعدى سلطتهم حدود المنطقة المحلية التى يعيشون فيها . وتتوقف أهمية الحكم المحلى على مقدار الاتصال بين الحكومة المركزية ووحدات الحكومة المحلية، والرقابة التى تفرضها الحكومة المركزية على الحكومة المحلية ، ومدى الحرية التى تترك للحكام المحليين للتصرف فى شئون الحكم المحلى ، وعلى هــذه وحدها يعتمد نصيب المواطن العادى فيما يعطى له من مجال فى نظام الحكم فى البلاد .

تظهر أهمية الحكومة المحلية جلية واضحة للعيان عند ما نعتبر إلى أى حد يتوقف رخاء المجموعة ورفاهيتها وسعادتها على الحكم المحلى الصالح ، وإدارة الشئون الخاصة بمعيشة السكان ومنازلهم وموارد المياه وتنظيم المدن والقرى ورعاية الطفل ومحاربة الأمراض المعدية والعناية بالصحة العمومية وإعانة الفقراء .

وعند مانرى أن الكثيرين من المواطنين يشتركون فى الحكومة المحلية كناخبين أو كأعضاء فى المجالس ، وأن القرار الذى يصدره أعضاء المجلس إنما يؤثر على المئات بل والآلاف ممن يسكنون داخل حدود سلطة المجلس ، يتضح لنا أن دراسة مبادئ الحكومة المحلية وتاريخها واتجاهاتها مما يهم كل سودانى ، وأن الدراسة العلمية التى تهتم بالنقد والمقارنة والتوجيه ، وتقوم على أساس من معرفة الماضى وتطور نظام الحكم فى البلاد من أقدم العصور حتى وقتنا هذا ، كفيلة أن تنير الطريق للناس والحاكمين على السواء ، وأن تدفع بالشعب والحكومة فى سبيل الإصلاح والعمل المجدى للوصول إلى المثل الأعلى للحكم « الذاتى » المحلى الذى تحتمه ظروف هذه البلاد وحاجيات السكان ومطالب عيشهم .

والطريقة التى اتبعتها فى هــذا الكتاب تحتاج إلى قليل من الإيضاح تتمة للفائدة . لقد بدأت بوصف جغرافى للبلاد وسكانها يدل على أن هذه البلاد صالحة

لقيام حكم محلى فيها ، ثم استعرضت تاريخ البلاد وتطور نظام الحكم فيها ، ذلك لأن دراســـة التاريخ وتطور نظم الحكم فى أية بلاد ضرورى لفهم الحاضر والتكهن عن المستقبل ، ويجعلنا نفهم نظام الحكم المحلى الذى نكتب عنه ، ويبين لنا معالمه وخصائصه مثلما تميط لنا دراسة بيئة الفرد وتاريخه اللثام عن أخلاقه ، وتجعلنا قادرين على قراءة أفكاره وخلجات نفسه والتكهن عن مستقبله . وبدهى أن دراسة التاريخ وتطور نظام الحكم تقودنى إلى استعراض الإدارة الأهلية ، ذلك النظام الطارىء الذى تطور وأدَّى إلى نظام الحكومة المحلية فى السودان ، ودراسة نظام الحكم غير المباشر الذى كانت الإدارة الأهلية إحدى مؤسساته فى نيجريا والبلاد الإفريقية الأخرى وانتقلت منها إلى السودان . وبعد أن استوفيت كل ذلك انتقلت إلى نظام الحكومة المحلية فى السودان ودرست التشريع الخاص بها ، والمجالس التى أنشئت ودساتير تكوينها ، ولوائح إدارتها ، ونقد ذلك التشريع وتلك المجالس والتوجيه هنا وهناك .

ولما كانت الحكومة المحلية كغيرها من نظام الحكم والإدارة تحتاج للمال لإنجاز واجباتها والقيام بأعمالها ، وتستلزم استخدام الموظفين والاستعانة باللجان لدراسة المشاريع والبحث فى التفاصيل وتنفيذ القرارت والأوامر ، رأيت لزاما علىّ أن أفرد فصلاً للمالية ، وآخر للجان ، وثالثا للموظفين . ولم أغفل مجالس الأرياف ، ولامجالس المديريات التى لها أهميتها فى أعمال الرقابة والتنسيق . وتختلف سلطات الحكومة المحليـة وواجباتها باختلاف المجالس ، ولهذا فصَّلت تلك السلطات والواجبات ، كما بينت واجبات أعضاء المجالس وحقوقهم ليعرفوا ما لهم وما عليهم .

ونجاح الحكومة المحلية أو فشلها رهين بعلاقتها مع الحكومة المركزية ، ومدى الرقابة التى تفرضها الدولة على الحكومة المحليـة ، سواء كانت رقابة عن طريق التشريع أو تفرضها مصالح الحكومة المركزية بحكم ما تقدمه من إعانات للحكومة المحلية ، أم كانت رقابة محاكم القضاء . ولا يكون أى كتاب عن الحكومة المحلية كاملاً إلا إذا عنى الكاتب عناية خاصة بالعلاقة بين الحكومة المركزية

والحكومة المحلية . والفروق بين الحكم المركزى والحكم اللامركزى ، ولهذا لم أغفل هذه الناحية فى بحثى .

وإنى موقن أن كل نظام اجتماعى أو سياسى يحدثه بنو البشر له عيوبه التى تحتاج إلى العلاج ، والإنسان فى سعيه نحو الكمال ينتقد أساليبه ويصلح منها كلما وجد إلى ذلك سبيلا ، ولهذا خصصت فصلاً من فصول هذا الكتاب لعيوب الحكومة المحلية .

كثير من قوانين حكومة السودان مقتبس من القانون الإنجليزى ، ولا غرابة فى أن يكون نظام الحكومة المحلية مقتبساً من نظام الحكومة المحلية فى انجلترا ومبنياً على أساسه . ولا يمكننا أن نفهم النظام المقتبس إلا إذا درسنا الأصل وتفهمنا روحه . وإننى حين عنيت بنظام الحكومة المحلية فى انجلترا وأشرت إليه فى أماكن عديدة من الكتاب ، وأفردت له أخيراً فصلا قائما بذاته أجملت فيه الحديث عن مختلف نواحى الحكم الذاتى المحلى فى إنجلترا ، إنما كنت أرمى إلى إعطاء صورة للقارئ السودانى يستطيع أن يستجلى منها محاسن نظامنا المحلى وعيوبه ، ويعرف إلى أى الأهداف نحن متجهون وأية الطرق نسلك .

ولكن نظام الحكم المحلى « الذاتى » الإنجليزى ليس الوحيد فى العالم ، فهناك نظم أخرى جديرة بالدرس إن لم يكن للاقتباس منها فللمقارنة والترجيح ، والدراسات المقارنة ، وخاصة فى ميدان العلوم السياسية ، ذات أثر فعال فى تقدم الأمم وجعلها قادرة على معرفة محاسن أساليب الحكم فيها للمحافظة عليها والتسامى بها ، ومعرفة العيوب لعلاجها وإزالتها . وقد حَوَّمْت بفكرى فى القارة الأوروبية وأمريكا وغصت فى بطون الكتب والموسوعات لأنقل للقارئ السودانى صوراً من نظام الحكم المحلى فى فرنسا وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وقارنت بين تلك النظم ونظام الحكم المحلى فى انجلترا والسودان ، وأخيراً خرجت من تلك المقارنات والنقد والتفضيل بما أراه المثل الأعلى للحكومة المحلية فى السودان. ولست أجزم أن ما وصلت إليه نهاية الكمال ، فالمثل الأعلى متجدد مع الزمن وكلما حقق الإنسان بعض الشىء من مثله الأعلى تفتحت أمامه آفاق جديدة ، وتجدد أمامه مثل أعلى أرفع من سابقه ، ويظل بنو الإنسان فى سعى مستمر

عسام أن يصلو إلى الكمال الإنسانى المنشود ، ولكن هيهات ، لأن بلوغ الكمال محال ، والركون إلى شيء والاقتناع بأنه غاية الغايات إنما هو الجمود ، وإن شئت فقل : الموت وعين الفناء .

إنه عمل متواضع أتقدم به كلبنة فى أساس نهضتنا القومية وجهادنا فى سبيل ترقية بلادنا ونيل استقلالنا كشعب يحكم نفسه بنفسه ، وإذا أثار هذا الكتاب اهتمام مختلف طبقات الشعب بالحكومة المحلية فى السودان ، وجعل الناخبين يقدرون مسئوليتهم فى انتخاب ممثليهم فى مجالس الحكومة المحلية ، وجعل الأعضاء يشعرون بواجبهم الضخم والتضحيات المتطلبة منهم فى إدارة دفة الحكم المحلى وشن الحرب ضد الفقر والمرض والجهل ، وبعث فى المتعلمين شعوراً بمسئوليتهم نحو تثقيف مواطنيهم ، وبمواصلة البحث فى الحكومة المحلية ونظم الحكم الأخرى ، فإننى سأكون سعيداً بما قدر له من نجاح ، ولن آسف على ما أنفقت فيه من جهد وبحث واستقصاء للحق . وإذا قدر لهذا الكتاب أن ينبه الحكومة إلى بعض النقص فى النظام القائم وإلى إصلاحه ، وأن يوضح لها رغبة أبناء الشعب فى الحكم المحلى ، وهدف الشعب الأسمى ومثله الأعلى للعمل مع الشعب يداً وقلبا ، فذلك أقصى ما أتمناه .

وإننى لأتمنى مخلصاً أن يحفل به أبناء مصر حكومة وشعباً ، وأن يوليه إخواننا فى الشرق العربى عنايتهم ، فأقل ما يمكن أن يقال عنه إنه صورة لنظام الحكم المحلى فى السودان حاضره وماضيه وتلميح لمستقبله ، وما الحكم المحلى إلا حياة الشعب ، فلا أقلَّ من أن تهتم مصر وأمم الشرق الأخرى بحياة شعب تربطه معهم علاقات الدم والجوار واللغة والدين والتراث المشترك .

وإذا لم ينل هذا الكتاب ما تمنيته له فحسبى أن أخلصت النية وعملت جاداً فى سبيل نهضة بلادى ، ولن أعدم أجر المجاهد ، وهو نعم الجزاء ؟

كسلا فى ٢٠ يونيو سنة ١٩٤٤ م — محمد أحمد محجوب

الفصل الأول

نظرة عامة للبلاد وسكانها

اشتهرت هـذه البلاد فى نصف القرن الأخير باسم « السودان الانجليزى المصرى » وذلك نسبة للدولتين اللتين لهما حق حكم البلاد بمقتضى الفتح الأخير عام ١٨٩٨ التى تم فيها التعاقد بين حكومتى صاحب الجلالة البريطانية وحكومة الجناب العالى خديوى مصر على إدارة البلاد .

وقد حددت البلاد التى أطلق عليها اسم السودان الانجليزى المصرى فى الاتفاقية الثنائية المشار إليها بأنها تشمل كل المناطق الواقعة جنوبى خط عرض ٢٢ التى لم يخلها الجيش المصرى منذ عام ١٨٨٢ أو التى كانت قبل ثورة السودان الأخيرة ضمن إدارة حكومة الجناب العالى خديوى مصر وفقدت مؤقتا وأعادت احتلالها حكومة صاحب الجلالة البريطانية والحكومة المصرية بالتضامن ، أو التى سيعاد احتلالها بواسطة الحكومتين متضامنتين . وهـذه الرقعة من الأرض تمتد من الجنوب إلى الشمال نحو ألفى ميل من منابع النيل الأبيض بعد البحيرات إلى فرس وادندان فى الشمال ، وتبلغ مساحتها نحو مليون ميل مربع .

ولكن أى البلاد تلك ؟

ما أعجب اتساعها ، وما أشد تنوع طبيعتها ! ذلك الاتساع الذى أخذ من قديم الزمان يغرى جيرانها وغير جيرانها بالهجرة إليها ، مسالمين آونة ، وغزاة فاتحين أخرى . وذلك التنوع الذى أخذ عليها بدلا من أن يكون عنصراً من عناصر قوتها وآية من آيات مقدرتها على النهوض واللحاق بقافلة الأمم . ففى شمالى الخرطوم حتى أقصى الشمال يجرى النيل السعيد حاملا الخصب والرخاء إلى مصر ولا يجود على هذه البلاد إلا بالقليل من الرى . على أن الأراضى الواقعة على ضفتى النيل

شمالى الخرطوم خصبة عذراء جيدة التربة ، صالحة للزراعة ، وقد يمتد هذا الخصب أميالا إلى الداخل على الجانبين إذا توفرت سبل الرى . أما البقية فصحراء كصحارى شمال أفريقيا قل أن تقع العين فيها على واحة ذات ماء وشجر وظل .

ولا يمكن أن يغفل الناظر ملتقى النيلين الأبيض والأزرق عند الخرطوم ذلك اللقاء الساحر الجميل الذى يبدأ رويداً رويداً ولا يتم التعانق والمزج إلا بعد بضعة أميال شمالى أم درمان . وما أعجبه لقاء بعد فراق أو لعله لقاء على غير سابق معرفة أو ميعاد . ولكنه لقاء أبدى فيه معنى من معانى الوحدة البالغة حد الفناء . فهاهو النيل الأبيض يأتى منحدراً من أقاصى الجنوب فى بحيرة فيكتوريا نيانزا ، شاقا طريقه فى السدود المتعددة العتيدة ، مخلفا المستنقعات ، حاملا معه جزراً صغيرة وكبيرة متحركة سرعان ماترسو عند ضفافه وهو ماض فى سبيله نحو الشمال يمده بالقوة والطمى نهر السوباط إلى أن يصل إلى كوستى ، ويتسع مجراه اتساعا يشبه فى أيام الفيضان اتساع البحار ، وما يكاد يقترب من الخرطوم إلا ويسمع دوى شقيقه الأزرق منحدراً من مرتفعات الحبشة عند بحيرة تسانا ، محملا بالطمى الخصب الغنى ، مربد اللون يكاد دويه أن يكون غناء محب ينادى ألفه للقاء ، وهكذا يلتقيان ويسيران نحو الشمال صوب البحر الأبيض المتوسط كأنهما سائران نحو المجهول منذ الأزل وإلى الأبد ، ولن تجد لسنة الله تبديلا .

ويطوق النيل الابيض والنيل الازرق أرض الجزيرة الخصبة المباركة كأنهما ذراعان امتدا لعناق حبيب . وهذه البقعة من البلاد أسعدت بالرى الصناعى وشقيت به . كما أن ضفاف النيل الأبيض والنيل الأزرق كلها غنية بالأرض الخصبة الصالحة للزراعة والرى الصناعى . وقد بدأت المشاريع الزراعية تقوم فى النيل الأبيض وتتسع ، وتحسنت بذلك حالة السكان الاقتصادية كما تبدل قفر البلاد خضرة ونضرة .

ولكن ليست هذه كل البلاد :

فى جنوبى الجزيرة تتسع البلاد شرقا إلى جبال الحبشة ، وغربا إلى السودان الفرنسى ، فأنت تجد فى الشرق بلاد الفونج وسهول القضارف حتى تلال كسلا ،

وهى من أخصب بلاد المعمورة ، تكسو بعضها الغابات ، ويزرع البعض الآخر منها بالرى المطرى ، وإن كان فى الامكان رى مساحات كبيرة من هذه المقاطعة من مياه نهر العطبرة الدافقة فى أيام الفيضان ومياه الدندر والرهد وخور القاش وخور بركة ، ولا يفوتنى أن أذكر هنا مراعى البطانة وأهميتها للماشية وفى الغرب فيافى كردفان ودارفور وهى رملية ، ولكنها صالحة للزراعة وفيها مراع كثيرة لتربية الماشية وخاصة الأبقار . فأنت تجد عرب البقارة منتشرين من حدود النيل الأبيض حتى فيافى كردفان وجبال النوبة سائرين مع ماشيتهم حتى يلتقوا بالدنكا عند بحر العرب وبالرزيقات فى حدود دارفور ، وتنبت هذه الفيافى محصولا وفيرا من الذرة والسمسم كما توجد غابات صمغ الهشاب فى مساحات واسعة ومحصول الصمغ من ينابيع الثروة فى السودان . .

ولقد بقيت من الشرق بقية . وتلك هى تلال البحر الأحمر ، وقد خلت من الزراعة إلا القليل النادر فى دلتا خور بركة عند طوكر ، وبعض مزارع مطرية نادرة هنا وهناك . ولكن هذه التلال لها أهميتها كمصائف إذا أصلحت درّت على السودان خيراً كثيراً . ويظن بعض الباحثين من العلماء أنه ربما وجدت بعض المعادن كالذهب وغيره فى تلال البحر الأحمر كما قد توجد فى بعض بقاع السودان الأخرى . ومهما يكن ، فالبلاد عذراء ولم يكشف بعد عن كنوزها وخيراتها .

وأخيراً وليس آخراً الجنوب ، تلك الأراضى الواقعة بعد خط عرض ١٢ جنوبا ، حيث ينهمل المطر غزيراً والتربة أخصب وأجود ، والنباتات أكثر نموا وأوفر حصاداً غابات مد البصر ، وفاكهة وأعشاب ومراعى أبقار ، إنه كنز لا يفنى ، سنوجه إليه عنايتنا ، وسنوليه رعايتنا ، فهو مصدر الحياة لكل هذه البلاد .

هذه هى البلاد فمن سكانها ؟

هل تنوعوا تنوع أرضهم ، وكانت بحق بلاد المفارقات ، أم كانوا نفراً واحداً فى الدم والسحنة واللغة والدين ؟ .

لاهذا ولا ذاك . فقد تنوع السكان تنوعا هو عين اللقاء وأشبه مايكون بتقاسيم اللحن الموسيقى تزيد إلى بهائه واتساقه أكثر من أن تكون نشازاً ، أو مفارقة .

عرف السودان من قديم الزمان بأنه قطر مستعرب ، والمقصود من ذلك أن العنصر الغالب من سكانه هم العرب أو من يرجع أصلهم إلى العرب . أما سكانه الأصليون فهم النوبيون فى الشمال حتى حدود مصر والبجة المعتصمون بالجبال فى الشرق والسود فى الجنوب . وقد امتزج العنصر العربى بكل هذه الأجناس فكان همزة الوصل بين الشمال والجنوب والشرق والغرب ، وجاء بلغته الجديدة ودينه الجديد فكانت اللغة العربية لغة الأغلبية ، والدين الاسلامى دين الجميع ماعدا جماعات قليلة من المجوس فى جبال النوبة وفى الجنوب .

وقد جاءت إلى السودان مع فتح محمد على جماعات من الأتراك والمماليك والمصريين ، وتزاوجوا مع أهل البلاد وامتزجوا معهم إلى أن فنوا أو كادوا يفنون فيهم .

وهكذا صار سكان السودان من عرب وسود وغير عرب وسود أبناء موطن واحد وأن تعددت أصولهم ، فيهم هدوء النيل الأبيض وبطؤه واندفاع النيل الأزرق وعمقه . اتسعت صدورهم اتساع هذه الفيافى وسمت هممهم وعلت كسمو تلك الجبال وشموخها ، فيهم حلم البيض وجهل السود .

ولا أريد هنا أن أتعرض إلى نظام القبائل ومواطنها ، فقد دلت التجارب أن وحدة القبيلة لاتصلح لنظام الحكم فى هذه البلاد ورأينا جليا كيف تمازجت القبائل فى وحدة إدارية واحدة . والذى لاريب فيه أن هذه البلاد قد استعربت منذ أمد بعيد ولا تجد فيها إلا القليل النادر ممن لايتحدثون اللغة العربية وزنج الجنوب وسود جبال النوبة والبجة ، والنوبيون يأخذون العربية بالسماع ويتحدثونها فى وقت وجيز . ولعله من الخير أن نذكر هنا أن عدد السكان يقدر رسميا بستة أو سبعة ملايين نسمة ولا يزيد عدد الذين لايتحدثون العربية فيه عن المليون ، أو مليونين .

إن هذا السودان وحدة سياسية واجتماعية منذ قرون لايختلف عن ذلك الجنوب والشمال ولا الشرق ولا الغرب ، وقد زادت هذه الوحدة قوة وصلابة طرق المواصلات السريعة من نهرية وبرية ، وستزيدها مواصلات المستقبل قوة على قوة .

ولكن المؤرخين الأجانب والحاكمين لهم آراؤهم الخاصة، فهاهو السير هرلد مكما يكل في كتابه «السودان الانجليزى المصرى» يعدد قبائل السودان المختلفة في وصف مسهب لاذع في أربع[١] صفحات، كل ذلك ليصل إلى غايته ويقول «ليس هناك تاريخ قديم أو تراث مشترك يربط هذا الخليط المنوع من القبائل: زنوج الجنوب المتأخرين والعرب الرحل والقاطنين على ضفاف النيل والملفوظين من الشرق أو الغرب إلى مكان أو آخر من البقاع التى وحدت اليوم تحت الاسم المفرد «السودان» إلى أن قال: «ولكن لم تكن هناك أبداً وشيجة مشتركة سواء أكانت رابطة قوة أم مودة تربط مايوازى نصف كل القطر إلى أن حلت المدنية في شخص التركى الذى لم يقم بشىء يذكر من حيث تحسين المواصلات ولا شىء مطلقا ليقتلع السيئات، ولكنه تمكن من توحيد كيان البلاد في عيون أهلها وأمام العالم الخارجى على السواء. ولما كان نهبه شاملا للجميع، وظلمه لايستثنى فئة فقد ألب عليه الأهلين وجمعهم على كراهته. وبذلك وضع الأساس الذى قامت عليه سلطة المهدى وخليفته. كما أن همجيته وقلة كفايته قد وجها نظر العالم المتمدن إلى السودان وبهذا صار ذلك الخليط الذى ألف بينه الخراب، مهما كان تأليفا مصطنعا ومنوع الطبيعة وحدة سائرة في سبيل الاصلاح[٢]».

وليس بعجيب على من يعتبر العناصر الصغرى كالبرته والزغاوة وغيرهم ممن يلفظهم السودان الفرنسى من سكان هذه البلاد، أن يعتبرها فاقدة الوحدة، عارية من كل تقليد أو وشيجة اتصال تؤلف شتاتها. ولكنه لايستطيع بمثل هذا الزعم المرسل في لغة خطابية خلابة أن يقاوم «الفكرة» السائدة عند المؤرخين من أن السودان قطر مستعرب وسائر في سبيل استعراب باختلاط العرب، وهم أولو القوة والسيادة مع القبائل الأخرى. وأن هذا العنصر الذى يعترف مكما يكل بوجوده في المدن هو الذى بدأ يكثر من قديم الزمان أيام سلاطين سنار ودارفور

---

(١) The Anglo Egyptian Sudan P. 14 - 19 by Harold Macmichael

(٢) The Anglo Egyptian Sudan P. 20

وبدأت حركة الاستعراب تسير بسرعة شديدة فى الزمن الأخير بحكم سهولة المواصلات[١] » .

وليس السير هرلد مكما يكل وحده الذى يعيب على السودان مسافاته البعيدة ومفارقاته فى طبيعة تكوينه وتنوع ساكنيه ، فهاهو السير جورج ستيوارت سايمز فى مقال ملحق بالتقرير السنوى لعام ١٩٣٧ عن بعض ظواهر وأغراض عامة فى إدارة السودان يقول : « إن معضلات البلاد الأساسية تختص بالمسافات والمفارقات » . ثم يسترسل فى وصف شعرى للبلاد وسكانها موجها عنايته إلى تصوير تلك المسافات وإبراز تلك المفارقات ، آونة بالوصف وأخرى بالمقارنة إلى أن يصل الكاتب غايته فيقول : « وينبغى أن نفرق تفريقا بينا بين الأحوال العامة فى شمال السودان ومثيلاتها فى الجنوب » ولكن السير جورج ستيورات سايمز يبدو أكثر إنصافا وتقديراً من صاحبه وإن كان ذلك الإنصاف وذلك التقدير فى تحفظ وحيطة حيث يقول : « إنه لجدير بالذكر أنه كنتيجة لحرية أوسع ولانتشار التعميم ، فقد بدأ ينمو ويضطرد فى مسلك ثقافى وسياسى جديد شعور أصيل من حيث النظرة الشعبية بين السودانيين . وقد كان بالفعل مدار البحث فى بعض أوساط محدودة المثل الأعلى لجنسية منفصلة ووحدة سودانية . وقد تعتبر مثل هذه الأفكار سابقة لأوانها وتجد قليلا من التعضيد المباشر بين الزعماء المسئولين ، ومع ذلك فهى تستحق العطف والعناية كإرهاصات لنظرة أوسع مدى من الشباب السودانى ورغبتهم فى أن يساهموا فى الخدمة العامة » .

انه لمما يلفت النظر أن نرى أولئك المؤرخين والحكام يذهبون مذهباً بعيداً فى تجسيم الفوارق بين جهات السودان المختلفة وسكانه العديدين ، وخاصة بين الشمال والجنوب ، وبين العرب والزنوج وحوادث التاريخ القديم والحديث تدل دلالة واضحة وقاطعة على أن هذه البلاد وحدة سياسية بحكم اقتصادياتها وحكم طبائع أهلها وعاداتهم وسرعة انتشار الدين الإسلامى فى أنحائها اندلاع اللهب فى الهشيم وسيرورة اللغة العربية . وليس من الخصائص الهامة لوحدة الإقليم أن

---

(١) مجلة الفجر السنة الأولى ص ٩١٩. تعليق « عرفات » على كتاب مكمايكل « السودان الانجليزى المصرى » .

تكون جميع أجزائه فى درجة واحدة من الرق . على أن هذا الاختلاف الذى يشير إليه من ذكرنا وغير من ذكرنا من المؤرخين اختلاف سطحى لا يتعدى القشور إلى اللباب ، وإلا فمتى سمع عن مذابح الطوائف ونعرات القبلية الحادة وخاصة العنصرية منها بين سكان الجنوب وسكان الشمال وهم يعيشون إخوة أينما التقوا وفى كل مكان وزمان . وها نحن نرى فى العهد التركى أن أبناء الجنوب والفونج قد شغلوا مراكز ذات أهمية فى الجيش والإدارة وظهر فيهم من القواد من خلدت أسماؤهم فى صفحات التاريخ . وقد تمتع جنود الجهدية فى المهدية بسمعة منقطعة النظير ، ويكفى أن نذكر اسم القائد الأكبر حمدان أبى عنجة وهو من أبناء الجنوب ، وقد كان تحت إمرته قواد وجنود من أبناء الشمال كانوا فخورين بقيادته ، وحسبك أن تسمع ماقاله عنه «سلاطين» يصف موته وحزن الجميع عليه : « لقد فقد الخليفة بموته أحسن أمرائه الذى وإن كان زنجى الأصل ، قد ربح بصراحته وسماحته عطف كل الذين عرفوه كما ربح تقدير واحترام مرءوسيه الذين أعجبوا بشجاعته وروح عدالته . لقد حزن عليه جميع جيشه من عرب وزنوج على السواء[1] » والأمثال من الحاضر كثيرة لا تحتاج إلى استقصاء وقد مضى عهد الرق فى السودان كما انقضى فى أوروبا وأمريكا ، ولا غرابة فى ذلك وقد كان الرق شيمة ذلك العصر وانقضى مع عصره .

ربما يقال إن وحدة السودان كقطر واحد لم تتخذ شكلا ظاهراً إلا فى العهد التركى ، وإن صَحَّ ذلك فإن هذه الوحدة أخذت فى القوة على مدى قرن أو يزيد ، وبرهن جميع سكان الوادى فى ساعات الحرج والضيق أنهم أبناء قطر واحد ، وأن مصالحهم مرتبطة ولا مندوحة لهم من الاتحاد والعمل للصالح العام . ولقد كانت ثورة المهدية أصدق مثال لما تذهب إليه حيث اجتمع سكان كل الوادى حول كلمة واحدة وعملوا لغرض واحد مشترك . ولعل الذين يقولون بغير ذلك ينكرون أن الأمير عربى دفع الله كان آخر عامل من عمال المهدية على إقليم الجنوب[2] .

---

(١) Fire And Sword in The Sudan P: 256

(٢) Fire And Sword in The Sndan. P. 301

وأقوى عامل يربط الجنوب بالشمال هو العامل الاقتصادى الذى لا يمكن تجاهله فى هذا العهد الحديث ، وهذه البلاد لا يمكن أن تكون وحدة اقتصادية منتجة إلا إذا كانت وحدة سياسية يتمتع كل سكانها بحكم واحد ، ويسعدون بالرعاية التامة فى التعليم والصحة والقضاء وغيرها من لوازم الحياة .

وأخيراً فانا نقول للسير جورج ستوارت سايمز كما نقول للسير هارولد مكمايكل إن هذه الأصقاع المترامية الممتدة على مدى ألفى ميل من الجنوب إلى الشمال وعلى مدى خمسمائة وألف ميل من الشرق إلى الغرب ، والتى تنوعت طبائعها كما تنوع سكانها ، لا تبدو فى نظر الوطنى المخلص بلد العجائب والمفارقات ، لكنها تبدو متحدة متسقة كاللحن الموسيقى المنوع التقاسيم أكثر إيقاعا وأعذب نغما ، لا يوجد فيه نشاز ولا نفور . فقد تزاوج السكان الأصليون مع العرب الوافدين وقد التقى زنوج الجنوب مع عرب الغرب عند المراعى فكان لقاء موفقا واتحاداً لا يقل عن اتحاد العربى مع أخيه العربى ، أو اتحاد ساكن المدن مع زميله المتنور الذى قبس شعاعا من لألاء المدنية الحديثة .

ولكن هذه المسافات ليست ببعيده فى عصر السرعة هذا بعدها فى أيام القوافل وقطع الأسفار على الأقدام ، وإذا توفرت فى البلاد طرق النقل الحديثة من قطارات السكة الحديدية السريعة ، إلى طرق المواصلات النهرية وطرق النقل الميكانيكية ، فإننا سنرى هذا البعد يطوى طى السجل ، وسنرى هذه المفارقات قد زالت كأنما مرت عليها يد ساحر وأنه لمما يلفت النظر أيضاً ألا نرى فى البلاد طريقا واحدة معبدة للسفر البرى بعد أن مرت عليها فترة التيه أربعون عاما ، أو تزيد ، ولا تزال سيارات النقل بين عاصمتى الغرب الأبيض والفاشر تسبح فى أمواج من الرمال المتناثرة .

إنها نظرة عامة للبلاد وسكانها ، ليست بالعجلى ولا بالعميقة التى تستقصى كل شيء ولكن فيها الكفاية لترينا أن هذه البلاد المتنوعة المقاطعات ، البعيدة المسافات ، ذات السكان الأشتات ، وإن التقوا عند نقطة واحدة وجمعتهم كلمة واحدة مطلقة ألا وهى كلمة السودان . . إنما هى خير بلاد لينمو فيها ويزدهر

نظام الحكومة المحلية ، وإن عهـد التركز والبيروقراطية قد آن له أن يزول بعـد أن رزحت تحت شروره البـلاد أجيالا متعاقبة ، وكاد يقضى على خزانة الدولة بنفقاته العـالية وبطئه فى الانجاز وعدم تمكنه من الوقوف على حاجة جميع البلاد وسكانها وإزالة الضرر فى حينه وتعهد سبل الإصلاح قبل أن يمضى الزمن المناسب .

الفصل الثانى

تاريخ البلاد

ليست هـذه البلاد المترامية الأطراف وليدة ليـلة وضحاها ، ولا أولئك السكان الأشتات نتاج زمن وجيز ، إنما ذلك كله عمل أجيال متعاقبة وحكومات مختلفة وثورات كثيرة، وغزوات متبادلة . ولا يمكن فهم الحاضر فهما جيداً إلا إذا عرف الماضى ، وقد يستحيل الحديث عن المستقبل وخاصة عن طرائق الحكم والإدارة ، بغير معرفة التاريخ القديم والحديث واستقراء المستقبل من بين ثنايا الماضى والحاضر .

عرف السودان مصر من قديم الزمان ، وحسب رواية الدكتور حسن كمال فى « السودان القديم » وأحمد كمال باشا فى « العقد الثمين » كما نقل عنهما الأستاذ عبد الله حسين ، فإن أقدم رواية تاريخية فى حكم المصريين للسودان هى المقروءة فى حجر « بالرمو » وقد ذكر فيها أن الملك « سنفرو » من الأسرة الثالثة (سنة ٢٩٠٠ قبل الميلاد) قد غزا بلاد النوبة [١] . وأما مكمايكل فيقول إن أقدم تاريخ يرجع إلى عام ١٨٧٩ قبل الميلاد عندما أقام « سيسوستِرس الثالث » نصبا فى « سمنة » أربعين ميلا جنوبى حلفا ، كتب فيه أمراً يمنع الزنوج من التقدم شمالى ذلك النصب [٢] .

ومهما اختلف المؤرخون فهم جميعا متفقون على أن مصر الفرعونية حكمت السودان ردحاً من الزمن ، وقد انتشرت فيـــه حضارة الفراعنة ودياناتهم ؛ والمؤرخون أيضا متفقون أن السودان غزا مصر وحكمها بعد سلسلة من الثورات والغزوات انتهت بحكم السودانيين لمصر فى عهد الملك « كشتا » وخلفه « بعنخى »

---

(١) تاريخ السودان عبد الله حسين ج ١ ص — ٢٦ .

(٢) The Anglo Egyptian Sudan P. 21

ومن خلفهما من ملوك تلك الأسرة (٧٥٠ ق . م إلى ٦٦١ ق . م) وقد انتقل الحكم من نبتة إلى مروى القديمة بالقرب من كبوشيه ، حوالى عام ٣٠٠ ق . م . ولكن الملك لم يدم لمصر ولا للسودان ، فقد تغلب البطالسة على مصر وفرضوا الجزية على السودان واحتلوه أخيراً حيث « دانت لهم رقاب حملة الحراب والقسى » وكانت العلاقة بين مصر والسودان فى عهد البطالسة علاقة سلام وأمان ، وتبادل القطران التجارة ولم ينقطع سيل القوافل .

أما عهد الرومان فى مصر فكان عهد شغب واضطراب بين القطرين هاجم فيه سكان النوبة جنوب مصر من حين إلى حين وازداد نشاط البجة وتكررت غزواتهم . واستمر الحال على ذلك المنوال إلى عام ٥٨٢ م ، حيث شغل الرومان برد عادية الفرس وتركوا قبائل الشرق والغرب فى السودان تحكم نفسها بنفسها كما شاءت[١] .

تعاقبت على مصر الفرس والبطالسة والرومان فى وقت استقلت فيه النوبة عن مصر ، وقامت فيه مملكة مروى التى نالت شهرة واسعة فى التاريخ ، وقد اضمحلت مملكة مروى ودالت عام ٣٥٠ م عند ما غزاها ملك اكسوم[٢] وظهرت بعد سقوط مروى ممالك أخرى أشهرها مملكة النوبة السفلى من الشلال الأول إلى الشلال الرابع ، وعاصمتها دنقلا العجوز ، ومملكة علوة من الشلال الرابع إلى أعالى سنار وعاصمتها سوبة .

وقد انتشرت المسيحية فى البلاد حوالى القرن السادس الميلادى ولم يبق على الوثنية إلا قبائل البجة . ولما كان الاسلام قد انتشر فى مصر حوالى عام ٦٣٩ م فقد تدفق سيل العرب المهاجرين إلى السودان كما غزا عبد الله بن أبى السرح فى عام ٦٤٢ م النوبة السفلى ، وأخذ الدين الإسلامى والعنصر العربى يتغلبان على البلاد حتى تم الفتح العربى للنوبة السفلى فى عام ١٣١٨ ميلادية ، وللنوبة العليا فى عام ١٥٠٥ ميلادية . وبهذا أصبح الإسلام دين الغالبية الساحقة . وقد أخذ العرب من ذلك الوقت فى الزواج من السكان الأصليين إلى أن تغلب العنصر العربى

(١) راجع تاريخ السودان لعبد الله حسين ج ١ ص ٣٨ إلى ٤٣ .

(٢) The Anglo Egyptian Sudan P. 25

فى الدم والسلطان . وكان واضحا فى القرن الثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر استيلاء العنصر العربى على شمال السودان والمناطق الوسطى ، واندماجهم فى السكان فكانت النتيجة من تراهم اليوم من المستعربين .

وكان طبيعيا أن تقوم فى المهاجر العربية فى بلاد النوبة دويلات صغيرة مثل مملكة الشايقية وغيرها من الدويلات التى كانت على صغرها ذات بطش وقوة ، ثم انقسمت بلاد النوبة بين الفونج فى الجنوب والكشاف فى الشمال .

ويرجع عهد الفونج إلى عام ١٥٠٩ م ، ورأس الأسرة عمارة دنقس . وقد اختلف الباحثون فى أصول الفونج فقال البعض إنهم زنوج وربما كانوا مزيجاً من الأحباش والعرب الأمويين الذين دخلوا عن طريق الحبشة وربما كانوا قبيلا من الشلك . وكانت عاصمتهم سنار وقد قبل عمارة الإسلام دينا ، ولهذا ساعده العرب فى القضاء على مملكة علوة . وقنع الفونج ببناء المدن والقرى على النيل واستيطانها للزراعة ، وقنع العرب بالمراعى للحيوانات . ولكن عند ماقويت شوكة الفونج فرضوا الإتاوة على العرب . واستمرت سنار مدى قرن ونصف كعبة القصاد ومنارة الحضارة فى أفريقيا ، ازدهر فيها العلم والمعرفة . وقد امتدت مملكة الفونج شرقا وغربا من تلال الحبشة إلى تلال شرق كردفان وامتدت شمالا حتى شلالات دنقلا .

على أن العبد لاب ذرية الشيخ عبد الله جماع اقتسموا المملكة مع الفونج وبدأت مشيخة العبدلاب فى قرى ثم امتدت إلى الحلفاية . ولم تكن مملكة الفونج ومشيخة العبدلاب وحدهما فى البلاد فقد تبعتهما دويلات صغيرة نذكر منها على سبيل المثال مملكة فازوعلى ، وبنى عامر ، والحلانقة ، والجعليين ، والرباطاب والشايقية .

أما الكشاف الذين ذكروا آنفا فهم الجنود الأتراك الذين أرسلهم سليم الأول إلى النوبة ففتحوها حتى الشلال الأول وقد استقلوا بحكم النوبة ، وكانت عاصمتهم الدر واستمروا فى حكمهم إلى أن زال بقيام المهدية .

وعرفت سلطنة الفور فى السودان الغربى منذ زمن بعيد يرجع إلى حوالى عام ١٤٤٥ م . وقوى سلطانها فى القرن السابع عشر والثامن عشر ، وامتد إلى

كردفان ووصلت جنودهم إلى أمدرمان وشندى . وعاصرت سلطنة الغور مملكة سنار وكانت بينهما حروب فى كردفان ، ولكن سلطان الفونج أخذ فى الزوال بموت آخر ملك قوى من ملوكهم بادى أبو شلوخ فى عام ١٧٦١ م ، وتمت السيادة للغور فى كردفان حتى ١٨٢١ م ، ويرجع بعض المؤرخين أصل الغور إلى العرب وإن كانوا فى الواقع كغيرهم من سكان السودان المستعربين حيث جرت دماء غير عربية فى دمهم العربى .

وهنا يبدأ تاريخ البلاد الحديث :

هنا تبدأ الصفحة التى وصلت بالبلاد إلى وضعها الحالى ، هـذا الوضع الذى يحار فيه ابن البلد كما يحار فيه الغريب !

فى أوائل القرن التاسع عشر عقب انسحاب الفرنسيين من مصر انتهز محمد على باشا فترة الفوضى التى سادت البلاد وانفرد بحكم مصر معلنا استقلاله عن الدولة العلية وبعد أن وضع أسس حكم مصر واستتب له الأمن فيها أخذ يفكر فى غزو السودان واحتلاله ، ذلك لأنه أراد حماية حدود مصر الجنوبية والقضاء على فلول المماليك المنبثة فى دنقلا ، ولحرصه على الاستيلاء على هـذه الأراضى الواسعة ومناجم الذهب ، وحاجته إلى جنود من أهالى السودان الأشداء البواسل وهكذا جرد محمد على الكبير حملة على السودان برئاسة ابنه اسماعيل وبعد مقتله خلفه صهره محمد بك الدفتردار فى عام ١٨٢٠ وتم له الفتح فى عام ١٨٢١ .

ولكن كيف حكم الأتراك البلاد :

وهل يدوم مثل ذلك الحكم مهما ذل الناس ؟ فرضت الضرائب على الناس وكانت فادحة ، وكان عبؤها على الفقير أكثر منه على الغنى ، ولم تكن موزعة توزيعا عادلا ، يعفى منها كبار الموظفين وأقاربهم وأصدقاؤهم ومحاسيبهم ، كما يعفى منها من يقدم الرشوة وقت التقدير ، فساءت الأحوال كنتيجة لهذه المعاملة الشاذة ؛ ولهذا زار سعيد باشا البلاد فى عام ١٨٥٧ وأمر بإبطال تجارة الرقيق وتخفيض الضرائب

غير أن تجار الرقيق وقد قويت شوكتهم ، وكانوا مسلحين ، نازعوا الحكومة البقاء وهددوا الأمن فى المديريات الجنوبية ومديرية دارفور ، وقامت هنا وهناك

ثورات صغيرة ، ولـكن الثورة الـكبرى كانت تغلى فى الصدور إلى أن جاء أوانها فعصفت بالحـكومة ، تلك ثورة المهدية عام ١٨٨١ .

الظلم ! والفجور ! والفقر !

ظلم الحاكم وفجوره وفقر المحـكوم أليست كافية لأن تثير الشعور وتوحد الـكلمة وتدفع البلاد جميعها إلى الثورة ؟ . أليست كافية وحدها دون أن تلبس ثياب الدين والإصلاح أن تثير البركان وتدفع الناس ليتحرروا ؟ ذلك كان موقف البلاد فى عام ١٨٨١ عند ما قام المهدى بثورته . صحيح أن البلاد صبرت على الظلم ستين عاماً دون أن تثور ولـكن فى النهاية لم تستطع صبراً . لقد طفح الـكأس ووجدت البلاد زعيما مقبولا لدى كل قبائلها المختلفة واستولى على حبها وولائها جمعهم حول كلمة الدين ورد الحقوق وإزالة الفجور واسـترداد الحرية ، فثار العرب فى الشمال والغرب وثار البجة فى الشرق ولم يتخلف زنوج الجنوب وكان منهم قائد الجيش الأول أبو عنجة .

استخفت الحـكومة بالثورة فى مبدئها فأرسلت بعض بعثات عسكرية لقمعها فدحرت البعثة بعد البعثة ، وتسلح الثوار بمـا غنموا من سلاح الأعداء واتخذت الثورة كردفان معقلا لها ، وكتب المهدى إلى كل القبائل والزعماء الدينيين ليلحقوا به وليساهموا فى الجهاد ، فـكان له ما أراد ، حاصروا الأبيض إلى أن سلمت ، وجردت عليهم حملة « هكس » فـكان مصيرها أن أبيدت رجلا رجلا فى شيكان ، واستفاد الثوار بمـا غنموا من سلاح وذخيرة ومعدات ، وسلمت دارفور ، وأخضع عثمان دقنه كسلا . ثم ساروا إلى الخرطوم وحاصروها فسقطت فى ٢٥ يناير ١٨٨٥ م حيث قتل غردون باشا وقبل سـقوط الخرطوم سلمت حامية القضارف وحامية بحر الغزال .

وفى يونيو عام ١٨٨٥ م مات المهدى بعد مرض لم يمهله إلا قليلا ، ووصفه سلاطين بأنه حمى التيفوس لم يترك المهدى الأمر فوضى ، بل خلف على حكم البلاد الخليفة عبد الله التعايشى الذى زادت فى أوائل حكمه الفتوحات ، ولـكن عصبيات القبائل وتفرقها ، أثارها تقريب الخليفة أبناء جلدته إليه وتمييزهم على

بقية الأنصار والأمراء والأتباع ، وإبعاده للقواد من قبائل الشمال ، وما نشب فى البلاد من الأمراض الفتاكة والمجاعات وما يتبع ذلك من عدم الرضا وضيق الناس بالحياة ونشوب بعض الحروب الأهلية فى الداخل ، وثورة الأشراف على الخليفة ونقمته عليهم ، كل تلك كانت مما يضعف شوكة الدولة ويعرضها للغزو الخارجى .

شغلت البلاد فى الغزوات مع الحبشة فى الشرق ، وبحملة الشمال يقودها النجومى . وكان نصيب حملة النجومى الفشل ، لأن قلة الزاد والعتاد لا يمكن معهما أن ينتصر جيش مهما أوتى من البسالة وقوة العزيمة والإيمان الصادق .

وفى أوائل عام ١٨٩٦ بدأت الحكومة البريطانية بعد أن فشلت حملة الانقاذ فى عام ١٨٨٥ تستعد للساعة الأخيرة ، وبالاتفاق مع حكومة خديو مصر جردت حملة لإعادة فتح السودان . واتجهت الأفكار أولا إلى احتلال دنقلا وتوطيد الأساس فيها ، وامتد خط السكة الحديدية على النهر إلى أن وصل كرمة فى عام ١٨٩٧ ، وقررت قيادة الجيش أن تصل أبا حمد بحلفا عبر الصحراء .

وبدأ الخليفة من ناحيته الاستعداد لرد العدوان فأرسل الأمير محمود نحو الشمال . ووقعت عدة معارك بين أبى طليح وأمدرمان إلى أن كانت واقعة كررى فى ٢ سبتمبر عام ١٨٩٨ م . فكانت بسالة لم يعهدها التاريخ حيث خرجت جنود البلاد تدافع عن البلاد ، ولو كان السلاح متكافئا ، لما سقطت أمدرمان ولا هزم الجيش . وكما قال شيرشل فى مقدمة كتاب « مهدى الله » : ما تكافأ السلاح بين الشرق والغرب من عهد طراودة إلى واقعة أمدرمان إلا كان النصر حليف الشرق .

ولكن فى واقعة كررى كان المدفع يحارب السيف ، وأنها وإن كانت موقعة بين السيف والنار ، إلا أن السيف كثيراً ما وصل إلى النار ولم يخش دوى المدافع وفتكها .

وهكذا بدأ العهد الجديد فى السودان وبدأ معه عهد السودان الإنجليزى المصرى فى حكم البلاد حسب نصوص الاتفاقية الثنائية عام ١٨٩٩ . وأصبح موقف البلاد الدولى موقفا شاذاً لأن البلاد ليست فى حكم المستعمرات البريطانية وليست فى حكم مستعمرة مصرية ، وإنما هى تحكمها حكومة منتدبة من قبل الدولتين

اللتين لهما مصالح فى البلاد ، وحكمها فى القانون الدولى العام أنها حكومة انتقال إلى أن يبت فى مصير البلاد . فالأستاذ أوبنهايم أستاذ القانون الدولى العام يقول : « ليس معنى الحكم الثنائى أن هناك دولتين فى ذات وعين الإقليم ، ولكن معناه أن هناك قطعة أرض أو إقليم لم يقرر مصيره بعد ، وأن ذلك الإقليم يظل منفصلا عن أراضى الدولتين اللتين لهما مصالح فيه تحت إدارة منفصلة إلى أن يبت فى أمر ذلك الإقليم . وليس لأى دولة أن تفرض عليه سيادتها الشخصية ، ولكن لهما أن يتفقا على إدارة مشتركة وسيادة مشتركة [١] » ويشاركه فى هذا الرأى الأستاذ لورنس وعلى ماهر باشا وغيرهما من أساتذة القانون الدولى العام [٢].

والسيادة المشتركة حلٌّ من الحلول المؤقتة التى يلجأ إليها وقت الحرج . ولكن هذا الحل المؤقت ظل حوالى نصف القرن وإن كان موجده اللورد كرومر قال فى يوم ولادته « بهذا الشكل ولد السودان الجديد وقد رزق قوة كافية للبقاء على أنه بحكم الضرورة وليد مراعاة الظروف ، فإذا مات (الطفل) فى المستقبل وحلَّ محله مخلوق سياسى جديد أقوى منه بنية فليس لموجديه أن يبكوا مصيره » .

هذا هو السودان من أقدم العصور . فما هى الصورة التى يعطيها هذا التاريخ ؟

عرفت البلاد المدنية مع أقدم المدنيات من عهد مصر الفرعونية ، ولم تفقد نصيبها من حضارات اليونان والرومان ، كما لم يفتها أن تعرف الديانات غير السماوية والديانات السماوية ، وأخيراً رضيت الإسلام دينها العام وغلبت العربية على جميع سكانها . قامت فيها دول اتحدت فى بعض الأوقات ، وتخاصمت فى البعض الآخر ، وانتشرت فيها دويلات صغيرة فى وقت لم تعرف فيه أوروبا وانجلترا نظام الدول الكبيرة . أما الآن وقد دال الزمان دولته وأصبح من العسير أن تعيش وتزدهر الدول الصغيرة ولا بد من اتحاد يضمن لها القوة والبقاء أمام العدوان فلا بد أن يكون السودان وحدة سياسية ، وربما كان ضروريا له أن يتحد مع جاراته أو غير جاراته ليقوى ضعفه وليضمن بقاءه .

---

(١) The Anglo Egyptian Sudan. P. 69.

(٢) راجع كتاب القانون الدولى على ماهر (بك) ص ٢٥٩ — ٢٦٠

ولكن هناك عبرة لا بد لنا أن نأخذها من قيام تلك الدويلات الصغيرة فى أوقات متقاربة ومعاصرة .

البلاد متسعة وبعيدة المسافات ، وقد كانت طرق المواصلات بدائية ومعدومة ، ولم يكن ليتأتى قيام دولة واحدة تحكم البلاد من أقصاها إلى أدناها ، وتدير دفة الحكم فيها وترعى مصالح الناس وتحافظ على الأمن دون أن يكلفها ذلك من النفقات ما لا تقوى عليه خزانة الدولة ، ودون أن يكلفها قيام جيش جرار موفور العدة والعتاد . لهذا قامت تلك الدويلات وانتشرت فى عرض البلاد وطولها . ولما جاءت حكومة الأتراك لم تستطع حكم هذه البلاد لهذه الأسباب ولغيرها من الأسباب التى ذكرت ، من ظلم وجور ، وفداحة فى الضرائب . وأعقبتها حكومة المهدية فلم تكن أسعد من سابقتها حظاً ، فقد عاقتها المسافات الطويلة وقهرتها فعجزت عن إدارة البلاد الإدارة المثلى .

من هذا وذاك تتضح لنا ضرورة طرق المواصلات والإكثار منها وتحسينها حتى تتصل أطراف البلاد ، ويمكن نشر التعليم ، والصحة ، وتوفير الرخاء . ويتضح لنا أن مثل هذه الأبعاد والطبائع المختلفة فى الأقاليم والسكان ، لا بد لإدارتها إدارة تأتى بالخير المنشود ، من قيام حكومة محلية فى كل مقاطعة ، لترعى المصالح الخاصة والعامة للأهلين ، ولتساعد الحكومة المركزية على النهوض بأعباء الحكم . ولكن ليس معنى ذلك أن يحكم كل جزء من البلاد على طريقته وحسب هواه ، إنما معناه أن يسود جميع القطر نظام واحد للحكومة المحلية لا يختلف فى الشمال ولا الجنوب إلا بمقدار ما تتطلبه طبيعة الإقليم وحاجياته .

الفصل الثالث

١ تطوّر نظام الحكم

لا يهتم المؤرخون بتفصيل نظام الحكم فى العصور التى يكتبون عنها وخاصة المؤرخين القدماء ، ولهذا من العسير أن تجد مرجعاً يركن إليه عن نظام الحكم فى السودان فى العهود القديمة . ولا يرجع الباحث عن نظام الحكم فى عهد السلطنة الزرقاء وسلطنة الغور إلا بالخيبة . وكل ما تجده بعض إلماعات إلى أن الملوك والسلاطين كانوا يفرضون الإتاوة على الخاضعين لحكمهم وأنها تحصل كل عام إما طوعاً أو باستعمال القوة . كما أنك تستشف أن الناس كانوا يتقاضون أمام مجلس السلطان وأعوانه وأمام قضاة من المسلمين يطبقون أحكام الشرع الشريف . هذا كل ما يمكن الوصول إليه وهو إجمال لا يغنى عن التفصيل .

على أننا نجد فى تلك المراجع على ندرتها أن حكومة سنار لم تنتظم السودان الشمالى وتحكمه حكما مباشراً . وإن كانت مشايخ العبدلاب والشايقية ومروى ودار الجعليين والحلفايا وغيرها من الدويلات الصغيرة خاضعة لسلطان ملك سنار وتدفع له الجزية إلا أنها كانت مستقلة بحكمها الداخلى وإدارة شئونها . وكان للسلطان مجلس من مستشاريه يتكون من أفراد عائلة الملك والمشايخ الذين بلغوا درجة مانجل ، يستشيرهم السلطان فى شئون الدولة . وقد حكم الفنج امبراطورية واسعة النطاق وإن كانت مفككة الأوصال ، ولم يساعدهم على المحافظة عليها غير إيثارهم حكم تلك الأصقاع المترامية عن طريق مشايخ القبائل وزعماء العشائر ، ولأن مطالبهم من المحكومين لم تكن فادحة . وقد أطلقوا أيدى زعماء العشائر المحليين فى اختيار الطرق التى يحكمون بها مقاطعاتهم على أن يدفعوا الجزية فى أوانها ، واستقلال المانجل بمقاطعته ضرب من ضروب عملاء الاقطاع المعروفة فى أوربا .

ويجتمع مجلس السلطان ، ما عدا يومين فى الأسبوع ، فى الصباح وفى المساء للبحث فى أمور الدولة والنظر فى كل القضايا الجنائية . وينفذ حكم الاعدام فى حينه .

وكان للسلطان مكتب جمارك فى شلقا على الحدود الحبشية لجباية الرسوم الجمركية على كل البضائع القطنية الصادرة من المملكة إلى الحبشة وتقسم الرسوم الجمركية مع ملك الحبشة [١] .

ولم تكن مملكة الغور أعظم شأنا فى نظام الحكم من مملكة الفنج التى عاصرتها ، بل سادها حكم الفرد المستبد ونظام الاقطاع الذى يستغل فيه الفرد حتى يصبح مسخراً لا يعمل إلا لفائدة سيده . وكان للسلطان وزراؤه ورؤساء جنده وكانت كل مقاطعة لها شرتاى وهو الاسم المتوارث حتى يومنا هذا . ولا يعطى صاحب أى منصب مرتبا أو جائزة مالية على عمله ولكن له أرضه التى يفلحها له أتباعه ويدرون عليه غلتها ، كما له أن يحصل الأموال من القادرين من الأتباع ليشترى بها الخيول والدروع لأفراد جنده . أما زكاة الحبوب والماشية فكلها للسلطان . أما الغرامات الجنائية والهدايا فللولاة والشراتى .

وكان السلطان يجلس للنظر فى شئون الرعية وحوله الأشراف والفقهاء وعظماء الناس ، ويترقب الناس هذا اليوم وخاصة أصحاب القضايا الهامة . وللسلطان قضاته الذين يجلسون فى الفاشر لسماع الدعاوى التى يفصل فيها قاضى السلطان بحضرته وعلى مسمع من الأشراف وفقهاء الدولة وأعيانها . وكان سلاطين الغور يؤثرون التباعد عن الرعية ليدخلوا فى روع الناس عظمة السلطان وقداسته [٢] .

على أننا إذا ركنا إلى منطق القياس نستطيع أن نجزم بأنه لم يقم فى ذلك الأوان غير حكم الفرد واستبداده ، وأن نظام الحكومة لم يتخذ شكلاً من الأوضاع المعروفة الآن . فأقرب البلاد إلى السودان ، ألا وهى مصر ، كان نظام الحكم فيها عند ما انخرطت فى سلك الحكم العثمانى فى عهد السلطان سليم ١٥١٧ م

---

(١) Tooth of Fire, H. F. Jackson ch VII

(٢) راجع الفصل الثالث من الباب الأول من كتاب تشحيذ الأذهان بسيرة بلاد العرب والسودان لمؤلفه محمد ابن السيد عمر التونسى بن سليمان .

نظاما عقيما ، فكانت السلطة الأولى هى سلطة الوالى العثمانى ، وهو نائب السلطان فى حكم البلاد يمثله ويبلغ أوامره لرجال الحكومة ويراقب تنفيذها ، وكانت السلطة الثانية لرؤساء الجند ويتألف منهم مجلس شورى الباشا المسمى بالديوان ، وله سلطة هامة فى إدارة الحكومة لأن الوالى لا يبرم أمراً إلا بموافقة أعضائه ، وإذا وقع خلاف بين المجلس والوالى يؤجل البت فيه إلى أن يرفع الأمر إلى الآستانة .

وتطور هذا النظام فى مصر بعد موت السلطان سليم ، فى عهد السلطان سليمان القانونى ، ولكن التطور لم يكن فعالاً وإن كان أقرب إلى نظام الوزارات التى تنظر فى الشؤون المالية والحربية والقضائية . وعرف نظام المديريات فكان لكل مديرية مدير وكاشف هو نائبه أو المأمور . على أن النظام المالى كان مما يدعو إلى العجب وهو أقرب إلى الفوضى منه إلى حسن الإدارة فقد كثرت الضرائب وتنوعت وأثقلت كاهل الناس فهناك ضريبة الخراج المخصصة أصلا للسلطان ، وضريبة الكشوفية المخصصة للكاشف حاكم المديرية ، وضريبة الفائض المخصصة للملتزمين وهؤلاء أمرهم غريب ، فهم الذين يضمنون الضرائب ويتولون جمعها للحكومة ويشاركونها فيها . فقد كانت الحكومة تعرض جباية الخراج بالمزايدة لمن يضمنه من ذوى النفوذ ومن يقع عليه المزاد يسمى الملتزم ، ويلتزم بضريبة بلد أو عدة بلاد عن سنة أو أزيد ، ويدفع للحكومة سلفا مال سنة . وكان هؤلاء الملتزمون أشبه بنظام العهد الاقطاعى فى أوروبا [1] .

أما النظام القضائى فكان فى بداية العهد العثمانى على ما كان عليه قبل دخول الأتراك حيث تولاه قضاة أربعة من المذاهب الأربعة يسمى كل منهم « قاضى القضاة » : الحنفى والمالكى والشافعى والحنبلى . وعين السلطان قاضياً عثمانياً جعله أمينا على قضاة مصر إلى أن جاء السلطان سليمان وأبطل هذا النظام وعين قاضيا تركيا من درجة قاضى عسكر سمى « قاضى مصر » يرسل من الآستانة ، وهو فى الغالب من الأتراك ، ولا يعرف العربية ويستعين بترجمان ، وقلَّ من كان ذا كفاية

---

(١) راجع تاريخ الحكومه القومية للرافعي ج ١ ص ٩ — ٣٤ .

من بين قضاة العسكر ولهذا انحط القضاء فى مصر فى العهد التركى[١] .

وكان نظام الحكم فى مصر مسرحاً للفتن بين السلطات الثلاث التى تنازعت الحكم فيها : الوالى ورؤساء الجند والمماليك .

ولا أريد هنا أن أتحدث عن نظام الحكم فى مصر فى عهد الاحتلال الفرنسى فهو لا يصح القياس عليـه لأنه حكم دخيل على الشرق جاء من أوروبا ولا يمكن أن يقاس به نظام الحكم الشرقى فى السودان فى الفترة المماثلة .

وحسبى هنـا أن أشير إلى نظام الحكم فى مصر فى بداية حكم محمد على باشا حيث سادت قاعدة حكم الفرد ، وإن كان محمد على باشا أدخل بعض النظم فأسس المجالس أو الدواوين التى كان يرجع إليها فى مختلف الشؤون وأول تلك المجالس (الديوان العـالى) وكان يتداول فى الشؤون المتعلقة بالحكومة قبل الشروع فى تنفيذها وهو أشبه مايكون بالمجالس التنفيذية فى الحكومات الحديثة ولرئيسه سلطة مماثلة لسلطة رئيس الوزراء وكان لكل فرع من فروع الحكومة مجلس أو ديوان مختص. وألف عام ١٨٣٤ م المجلس العالى وهو يتكون من نظار الدواوين ورؤساء المصالح واثنين من العلماء يختارهما شيخ الجامع الأزهر واثنين من التجار يختارهما كبير تجار القاهرة وإثنين من ذوى المعرفة بالحسابات واثنين من الأعيان عن كل مديرية من مديريات القطر المصرى ينتخبهما الأهالى[٢] .

على أن محمد على باشا لم يغفل الهيئات الشعبية ، والتى تمثل الأمة ويصح اعتبارها نواة لنظام شبه نيابى . فقد ألف عام ١٨٢٩ م مجلس المشورة مكونا من كبار الموظفين والعلماء وأعيان القطر المصرى ، وقد بلغ عدد أعضائه ١٥٦ عضواً يمثلون مختلف الطبقات وإنه وإن كانت سلطته استشارية فقط ومحصورة على مسائل الادارة والتعليم والأشغال العمومية ، ومقترحات الأعضاء فى المسائل المماثلة ، وفى نظر الشكايات التى تقدم إليه ، لم يخل من صفة تمثيلية نيابية نظراً لكثرة عدد أعضائه وتمثيلهم لكل الطبقات ويعد فى أوانه خطوة عظيمة فى فن الحكم والادارة .

---

(١) المرجع السالف الذكر ص ٣٥ وما بعدها .

(٢) راجع تاريخ الحركة القومية للرافعى ج ٣ ص ٥٧١ .

ولا أريد أن أسترسل أكثر من ذلك عن نظام الحكم فى مصر حتى بداية عصر محمد على باشا ، لأن المقصود من إيراد هذه الفقرات مجرد الوصول إلى قياس صحيح ، على أن نظام الحكم فى السودان فى عهد السلطنة الزرقاء وعهد سلطنة الغور حتى الفتح التركى عام ١٨٢١م. لم يكن أكثر من سلطان الفرد المطلق ولا يمكن أن يتعدى ماذكرنا فى مستهل هذا الفصل لأن مصر وهى أقرب الجارات إلينا وأسبق فى هذا المضمار لم يكن نظام الحكم فيها فى ذلك العصر شيئا مذكوراً .

وهنا يبدأ العهد التركى ويستطيع الباحث أن يجد مايعينه على معرفة نظام الحكم فى ذلك العهد ، كما يستطيع أن يجد بعض المراجع عن نظام الحكم فى عهد المهدية . ولكن مما يؤسف له أن كل هذه المراجع لمؤلفين أجانب حاولوا جهدهم أن يقللوا من قيمة الحكم فى العهدين ، وأن يدفعوا البلاد وأهلها بكل نقيصة تخطر لهم على بال . وهم فى الغالب يكتبون تحت تأثير نزواتهم الشخصية وشعورهم بالتفوق والسيادة. ولكن الباعث بعد تصفية الادران وغض النظر عن القذف والسباب يخرج برأى عن نظام الحكم وتطوره .

لم يكن العهد التركى عهد استقرار تزدهر وتنمو فيه نظم الادارة ولم يكن محمد على باشا ليغفل تأسيس نظام الحكم فى بلاد امتد إليها سلطانه مهما كانت الظروف المحيطة . وهكذا عين محمد على باشا حاكما للسودان يسمى حكمدار السودان له سلطة عسكرية ومدنية ، ويرجع فى إدارته إلى ديوان الداخلية بمصر ، وكانت له سلطة مطلقة فى إدارة البلاد نظراً للبعد وعسر المواصلات . واتخذت الخرطوم مقراً للحاكم العام وتفشى بمرور الأيام نظام المديريات كما كانت الحال فى مصر . ولكل مديرية مدير يحكمها ويقود الجند فيها ويرجع فى إدارته إلى حكمدار السودان ، كما قسمت المديريات إلى أقسام لكل قسم ناظر ، وبلغ عدد المديريات فى أواخر حكم محمد على باشا سبعا . ونما نظام الادارة فشمل وكلاء المديرين والمعاونين والكتاب والقضاة والمفتى والمجلس الأهلى فى كل مديرية وقد حاول محمد على باشا نظام الحكم غير المباشر حيث أقر الحكام الأقدمين من الأهلين فى مراكزهم كمشايخ النوبة ودنقلة وفازوغلى وملك سنار[1] .

(١) راجع تاريخ الحركة القومية للرافعى ج ٣ ص ١٧٤ .

لقد ولى ابراهيم الحكم فى حياة أبيه ولكنه مات بعد سبعة أشهر من تولية الحكم ولهذا لم تمهله الأيام ليمتد ظل حكمه إلى السودان، ولو عاش لحقق للقطرين حياة أسعد مما نالاه لأن محمد على باشا كان يمثل فكرة الحكم المطلق أما ابراهيم باشا فكان أقرب إلى المبادىء الحرة .

مات ابراهيم فى عام ١٨٤٨ وتوفى محمد على فى عام ١٨٤٩ وولى الحكم بعدهما عباس الأول من ١٨٤٨ إلى ١٨٥٤ ، ثم جاء سعيد باشا .

ولما كانت الأحوال قد ساءت فى السودان ، ونشط الحكام فى جمع الضرائب وإلحاق الظلم بالناس ، وظفر تجار الرقيق بالحصول على موافقة الحكومة مقابل فائدة خاصة ليطلقوا يدهم فى النخاسة فى الجنوب . وكان لابد من إصلاح ملحوظ ، فقد زار سعيد باشا السودان فى عام ١٨٥٧ وأصدر أوامره بإبطال تجارة الرقيق وتخفيض الضرائب .

وكان أنه تولى اسماعيل الحكم عام ١٨٦٣ .

وإذا ذكر إسماعيل تبادرت إلى الذهن شتى الاعتبارات لقد كانت له مطامع استعمارية ، وكان يحلم بخلق أمبراطورية قوية الدعائم تضمن له ملكا يضعه فى مصاف ملوك العالم العظام . ولما تولى إسماعيل الحكم كان عدد غير قليل من كبار موظفيه وأعوانه ممن تعلموا فى أوروبا مثله ، وكانوا يطمحون لإصلاح أخطاء أجيال متعاقبة ليضعوا مصر فى مصاف الدول الأوربية المتمدنة فى جيل واحد ولهذا حاولوا خلق حياة اقتصادية ليضيفوا إلى نعمة النيل وطميه وزرعه الصناعة والتجارة ، ولكن المشاريع الاقتصادية كانت فاقدة الأساس فجرت على مصر الويلات ، وامتد أثرها إلى السودان فكانت إدارة مضطربة يتخلل عهدها ثورات الأهلين واغتصاب الجنود فى مختلف مديريات القطر .

لم يكن إسماعيل راضيا عن سياسة سلفه سعيد وبدأ عهد الاصلاح ولما امتد إصلاحه إلى السودان أعاد وظيفة حكمدار السودان التى ألغاها سعيد فى عهده أولا : لأن بعد المسافات وصعوبة طرق المواصلات حالت دون إدارة البلاد إدارة حسنة فى ظل حكومة مركزية من الخرطوم ، وثانياً لأن سعيد باشا أراد

أن يكون لحكومة مصر حق التدخل المباشر فى إدارة المديريات الأربع لأن السودان فى عهده قسم إلى أربع مديريات .

وأول حكمدار عينه اسماعيل كان موسى باشا حمدى وأنه وإن خدم السودان مدى عشرين عاماً إلا أنه مات بعد عامين من توليه هذا المنصب ورجع اسماعيل عن رأيه وترك السودان بغير حاكم عام بدعوى أن البلاد أوسع من أن يديرها حاكم واحد وقد كتب اسماعيل يدعم رأيه « والدليل على ذلك أن هذه المديريات لم تبلغ فى بضع سنوات درجة من المدنية المرجوة وإنى لأرغب مخلصاً ترقية هذه المديريات طبقاً لما عرف عنها من مقدرة على التقدم والتدرج وقد تحققت من أن هذه الآمال تحقق فقط بتقسيم هذه الأقاليم إلى أقسام يحكم كلا منها مدير مقتدر[1] » وكانت الأقسام ثلاثة (١) الشرق ويشمل التاكا وسواكن ومصوع و (٢) الوسط ويشمل الخرطوم والنيل الأبيض و (٣) الغرب ويشمل بربر ودنقلا وكردفان . على أن هذا النظام لم يدم طويلا لما خشى أن ينجم عنه من صعاب فى المستقبل ، وعدم انسجام بين المديريين فى سياستهم التى قد يتبعونها كل على حدته فى إدارة مديريته ، وخاصة فى المسائل المتشابهة ، وهم لايرجعون فى أعمالهم إلى حكومة مركزية . وهكذا فى وقت وجيز أعيدت وظيفة حكمدار السودان كما جعلت كل من مصوع وسواكن محافظة قائمة بذاتها . واستمر الحال كذلك إلى عام ١٨٦٩ عند ما اقترح جعفر باشا مظهر بمناسبة انضمام بحر الغزال والفونج ضرورة إدخال نظام لامركزى . وأجاب الخديوى طلبه وأصدر أمره العالى بذلك « نظراً لاتساع مديريات السودان والمسافات التى بينها مما يجعل من العسير على الحكومة المركزية أن تقوم بالتفتيش وتعطى عناية تامة لصالح سكان تلك المديريات ، ونظراً لضرورة اتخاذ التدابير الصالحة للسعى بالأهالى نحو المدنية والتقدم وتشجيعهم ليتفرغوا للزراعة التى قد يجنون منها الثمار التى يتكون منها أساس الثروة الوطنية والرخاء ، ولتحسين التجارة الخ . لكل هذه الأسباب قد قررنا توحيد حكومة مستقلة تسمى حكومة ساحل البحر الأحمر تشمل مديرية

(١) A History of Kassala & Taka Province By Cumming. Vol. XXIII Part II Sudan Notes & Records P. 227.

سواكن ومصوع والتاكا كما تشمل باقى ساحل البحر الأحمر إلى بربرة حدود حكومتنا وعينت أحمد ممتاز مديراً لها[1] ، وبهذا فقد استقل السير صمويل بيكر بالاستوائية ، وجعفر باشا بالسودان الأوسط ، وممتاز بسواحل البحر الأحمر . وحتى هذا التقسيم لم يدم أكثر من عام حيث ألغى وحل مكانه نظام جديد وآخر جديد . ويزيد إلى هذا الاضطراب تغيير الحكام والمديرين عاماً بعد عام ، والسعيد منهم من يقضى أكثر من عامين فى منصبه ، وسياسة عدم الاستقرار هذه هى التى أخرت السودان وقضت على كل أمل فى تقدمه سياسيا أو اقتصاديا ، وقد فطن أحد حكام التاكا إلى هـذا النقص وهو منزنجر باشا الألمانى الأصـل ، وكان فى خدمة القنصلية الفرنسية فى مصوع وانضم أخيراً إلى حكومة الأتراك فى السودان وقد قدم فى عام ١٨٧٣ مقترحات لتنظيم الإدارة فى شرق السودان ، وكان أول مطلب له أن تدرس مقترحاته وتمحص . فإذا ما حازت القبول أعطيت على أقل تقدير فرصة خمسة أعوام مستمرة لاختبار التجربة ، ودعم حجته بأن الاصلاح المستعجل يؤدى إلى الانهيار ، وأن إعادة تنظيم مديرية عمل هام ولا بد لإنجازه من وقت ، ولا بد من ضمان استمراره لأن هذه التغيرات فى النظم كلما جاء مدير جديد جعلت الناس لا يثقون فى الحكام ولا فى المشاريع التى يأتون بهـا لأن ما يبنيه هذا يهدمه ذاك .

وحصر منزنجر آراءه فى إصلاح الادارة فى مديريته فى ثلاث نقاط :

(١) تقسيم المراكز التى لم تكن مناسبة لطبائع الإقليم الجغرافية ولا لحالة السكان القبلية أو المعيشية .

(٢) طريقة تحصيل الضرائب فقد كانت غير عادلة ، لأن الحكومة عندما احتلت البلاد فرضت على كل زعيم قبيلة جزية فادحة هيئ إليها أنه يستطيع دفعها دون أن ينوء تحت عبئها . ووزع الزعيم الجزية على المشايخ ووزعها أولئك على دافعى الضرائب وكانت النتيجة محنة على الأهالى والحكومة . فلم يتورع المشايخ عن ابتزاز الأهالى وأعفيت طبقة الأعيان عن الدفع فتراكمت الضرائب على الفقراء

(١) A History of Kassala & Taka Province By Cumming. Sudan Notes & Records Vol. XX III Part II P, 228.

وعجزوا عن دفعها ونادى منزنجر بتوزيع الضرائب توزيعاً عادلا على أن يعرف كل فرد مايخصه ليدفعه دون زيادة أو نقصان ودون أن يتدخل شيخ أو زعيم (٣) العدالة أو القضاء . وقد كانت محاكم الأقسام ترفع أحكامها للتأييد فى القاهرة ، ولما كانت هذه المحاكم خالية ممن لهم دراية بالقانون فقد كانت تلغى أحكام محاكم السودان فى الغالب إما لخطأ فى القانون أو فى الإجراءات . ولم يكن من الخير اتباع القوانين والنظم المنقولة عن أوروبا ، ولكن من العدل سرعة الإنجاز والتثبت والعدالة الميسورة دون تكبد الرسوم الفادحة . ولهذا اقترح تأسيس محكمة عليا ذات سلطة لتبت فى القضايا وحكمها غير قابل للاستئناف ويكون مركزها رئاسة المديرية [١] .

هذه خلاصة مقترحاته وملاحظاته على نظام الحكم الذى كان سائداً . وليس معنى ذلك أنه أصلح ما أفسده الدهر أوأنه كان أحسن من زملائه من رجال الإدارة فى ذلك العهد . ولكننا سقناه هنا لندلل به على سياسة عدم الاستقرار فى الإدارة وللطرق المرتجلة التى كانت تحكم بها البلاد ، ولندلل به أيضا على فداحة الضرائب وسوء توزيعها .

على أن فداحة الضرائب وسوء توزيعها ووحشية الطرق التى كانت تحصل بها يشهد بها جميع مؤرخى ذلك العهد : فقد قال الرافعى فى كتابه تاريخ الحركة القومية « ومما لا نزاع فيه أن كثيراً من الموظفين كانوا ينزعون إلى الظلم والعسف مما أدى إلى تبرم الأهاليين وقد ظهر عسفهم على الأخص فى حمايتهم لتجار الرقيق [٢] » وذكر مكمايكل فى كتابه السودان الإنجليزى المصرى ما يماثل هذا القول وقال سلاطين فى كتابه السيف والنار بمناسبة ما كتبه فى تقريره كمفتش للحسابات فى عهد غردون « فى رأيى أن توزيع الضرائب غير عادل وكانت نتيجته أن وقع عبء الضرائب الأثقل على كاهل الفقراء من الملاك ، بينما لم يجد الموسرون صعوبة فى إرشاء محصلى الضرائب بمبلغ بسيط فى نسبته ليعفوا من الضريبة ، وبهذا أفلتت

(١) A History of Kassala & Taka Province By Cumming. Sudan Notes & Records Vol. XX III Part II P. P. 237—243.

(٢) ج ٣ ص ١٧٤ .

كميات كبيرة من الأراضى والأموال من تقدير ضريبة عليها . وفى ذات الوقت ضيق الخناق على الطبقات الفقيرة بغير رحمة ليتحصلوا منها على النقص الناتج من الضرائب بسبب هـذا النظام السيء[١] » ولاحظ سلاطين أن محصلى الضرائب وهم الغالب من الجنود والباشبوزق كان همهم الوحيد أن يغتنوا على حساب السكان المنكودين ، وأن أملاك موظفى الحكومة وأقاربهم وأعوانهم ومن يتقربون إليهم بالرشوة والزلفى لا تقدر عليها ضرائب .

وكان الجيش يكلف الخزانة نفقات باهظة تطغى على كل بنود الميزانية الأخرى ، ولم يكتف رجال الجيش بذلك إنما كانوا يتعدون على سلطة رجال الإدارة ، وفى كثير من الأحيان ينتزعون السلطة منهم . وكان الجيش مصدر قلاقل واغتصاب أدى فى غير ما مرة إلى اضطراب فى نظام الحكم والإدارة أبشع مما يؤدى إليه اغتصاب الأهالى ورفضهم دفع الضريبة إما لفداحتها وعدم مقدرتهم أو شعورهم بضعف الحكومة فى إقليمهم .

لم تكن نفقات الإدارة بالهينة . وكان الدخل الذى يعتمد عليه فى سد النفقات فى الغالب قوامه الضريبة المباشرة . وفى بداية عهد إسماعيل باشا بعد مضى أكثر من أربعين عاما فكر الحكام فى تحسين حالة السودان اقتصاديا بعد ما اعتمد على الزراعة كل تلك الحقبة من الزمن ، وحتى هذه لم تتقدم ، ولم تفكر الحكومة فى تنمية موارد البلاد وتحسين طرق الزراعة لزيادة الإنتاج .

وكانت أغراض الإدارة فى ذلك العهد : إظهار سلطة الحكومة والمحافظة عليها ، وتحصيل الضرائب ، ولهذا كانت الحكومة فى نظر السودانى دافع الضرائب حكومة ظلم واعتساف لا همّ لها إلا فرض الضرائب وتحصيلها مهما كلف ذلك من إظهار العنف والاعتساف . ولكن ماذا أفاد ذلك ؟ ألم تزد النفقات على الدخل ، ألم تفشل الحكومة فى مهمتها الأساسية وعجزت عن أن توفر للأهالى السلام والأمن والعدالة ؟ ولا أقول التعليم فذلك عنصر لم يعرف فى ذلك الأوان إلا لماما !

(١) Fire & Sword in The Sudan. P. 4.

وما دمنا قد ذكرنا التعليم فيحسن بنا أن نتعرض لجهود حكومة ذلك العهد فى التعليم . لقد فتح عباس الأول مدرسة ابتدائية بالخرطوم فى عام ١٨٥١ وكان ناظرها رفاعة بك رافع الطهطاوى . ونظم رفاعة بك تلك المدرسة ، وقد شهد للسودانى بأنه « ذو قابليـة للتمدن الحقيقى ودقيق الذهن وله مآثر عظيمة فى حسن التعلم والتعليم وخاصة فيما ألف من العلوم الشرعية » . ولم تذكر غير تلك المدرسة وكان بعض خريجيها يرسلون كبعثات علمية إلى مصر على نفقات الحكومة ، وبعد عودتهم يعملون فى الوظائف الحكومية . كما قامت إلى جانب المدرسة الأميرية مدرسة الإرسالية البروسيانية على أن روادها من الأهالى كانوا ندرة . وذكرت مدرسة سواكن ولا تزال مبانيها قائمة وشيدت مدارس فى التاكة وبربر والأبيض وشجعت خلاوى القرآن بإقطاع الأراضى لها وصرف الإعانات المالية .

والآن كلمة نهائية عن نظام القضاء :

لقد كان للمحاكم الشرعية اختصاصها فى المسائل الخاصة بالأحوال الشخصية والوراثة ونقل الملكية ، كما أنشئت محاكم للفصل فى الخصومات المدنية والتجارية وسميت « مجالس الأقاليم » أسوة بالنظام فى مصر . وسميت مثل هذه المجالس فى كل مديرية بالمجلس المحلى ، وفى الخرطوم مجلس استئناف تستأنف فيه جميع الأحكام الصادرة من مجالس السودان المحلية ، ويجوز الطعن فى أحكام مجلس الاستئناف بالتقديم إلى مجلس الأحكام بمصر[١] .

هذا كل ما نستطيع استخلاصه عن نظام الحكم فى العهد التركى ، ويجمل بنا أن نلاحظ أن اتساع البلاد واضطراب الأمن وبعد المسافات وصعوبة طرق المواصلات كل تلك مجتمعة حالت دون الحكام فى ذلك العهد ودون ما يبتغون من نظم الادارة والاقتصاد . على أن نظام الادارة الذى كان سائداً لم يكن أقل كثيراً مما كان فى مثيلاته من البلاد الأخرى من شرقية وغربية .

---

(١) راجع مذكرات الشيخ محمود القبانى .

ولننتقل الآن الى نظام الحكم فى المهدية :

لم يكن العهد عهد استقرار ولا عهد سلم . ومتى عرفت الثورات الاستقرار والأمان ؟ لقد سلخ الجزء الأكبر من الجهد والزمن فى حرب بادئ ذى بدء لطرد الحكام الأتراك من البلاد والاستيلاء عليها . وثانياً لبسط السلطان فى جميع الجهات وتأمين الحدود ، وأخيراً فى الاستعداد لملاقاة الجيوش التى كان من المحتم أن توجهها حكومة خديوى مصر لاسترداد السودان .

وأول ما قام به المهدى من عمل بعد فتح الأبيض تنظيم الجيش حيث قسمه إلى ألوية ثلاثة سميت : الراية الزرقاء ورئيسها الخليفة الأول عبد الله التعايشى ، والراية الخضراء ورئيسها الخليفة على ودحلو زعيم قبائل دغيم وكنانة ، والراية الصفراء أو راية الأشراف وكان رئيسها ابن عمه الخليفة الشريف . وكان لكل خليفة جهديته أو جنوده النظاميون وخيالته ورجال حرسه ، وفى الغالب من القبيلة التى ينتمى إليها أو القبائل التى يتزعمها ، ولكل خليفة نحاسه الخاص . وقد كان هؤلاء الثلاثة قواد الجيش العظام ولكل منهم أمراء تحت رئاسته وكان نظام الجيش محكما متسلسلا وكانت الطاعة عمياء ولسان حالهم جميعا « نخرب الدنيا ونعمر الآخرة » .

لقد كانت دعوة المهدى دعوة دينية قائمة لمحاربة الفساد الذى انتشر فى البلاد فى عهد الترك ، وبدهى أن مثل هذه الدعوة تقوم على أساس قانون أخلاقى مقتبس من شعائر الدين الإسلامى ، فحرمت حكومة المهدية الخمور والكحول بجميع أنواعها وحرمت التبغ والحشيش وأى مخالفة لهذه الأوامر يعاقب عليها بالجلد الصارم ثمانين كرباجاً للخمر وستين كرباجاً للتبغ والحشيش ، وقد خفض المهدى المهور وسهل طرق الزواج ومراسيمه وبعد ذلك حرم الزنا وشدد العقوبة .

وبعد فتح الأبيض أعاد المهدى أوامره فيما يختص بهذه المسائل الخلقية وشدد الرقابة ولم يتهاون قط فى العقاب عند ما تثبت الجريمة على مرتكبها . وكان المهدى فى ذلك يتبع الشريعة الإسلامية ويقضى بقتل الملحدين ، كما يقضى بقتل الزانى المتزوج ورجم الزانية المتزوجة . وكان عقاب السارق قطع يده وإن عاد

إليها قطع رجله بالخلاف . وعقاب القاتل الإعدام . أما ماعدا ذلك فالعين بالعين والسن بالسن ، وفيما دون ذلك القصاص .

وبدأ المهدى تنظيم حكومته الإدارية بتأسيس بيت المال أوالخزانة العامة . وأول أمين لبيت المال أحمد ود سليمان صديق المهدى الحميم . وكان دخل بيت المال فى بدايته مكوناً من غنائم الحرب التى بعد أن تباع بالمزاد العلنى يعطى الخمس للمهدى والأربعة أخماس الباقية تورد إلى بيت المال دخلاً للحكومة [١] . ثم العشور والفطرة والزكاة البالغ قدرها ٢½٪ يضاف إلى ذلك الغرامات الإدارية لمخالفة أوامر عدم التدخين . وكانت سلطة ود سليمان غير محدودة ولم يكن للحسابات نظام خاص أو دفاتر ترصد فيها الأموال الواردة أو الصادرة .

لم يعش المهدى طويلا فقد مات فى يونيو عام ١٨٨٥ وآلت الأمور إلى الخليفة عبد الله ، ولما لم يكن كبير الثقة فى أمين بيت المال ألقى عليه القبض ووضع داره وبيت المال فى الحراسة ووجدت فى داره ٥٠٠٠ جرام من الذهب غير المصكوك وبهذا كانت نهايته وسجنه . وعين خلفاً له إبراهيم ود عدلان الذى أمره الخليفة أن يفتح دفاتر الحسابات للدخل والمصروفات ، وأن يحفظها بدقة ونظام حتى إذا روجعت فى أية لحظة وجدت مطابقة لما فى بيت المال وما دخل وما صرف من مال . كما أمر بحفظ كشف بأسماء الأشخاص الذين صرفت لهم أموال من الخزانة أو الذين يقبضون معاشا دورياً .

وقد عكف ود عدلان على تنظيم بيت المال فنقله من مكانه السابق إلى مكان بالقرب من النهر ليتفادى النقليات من السفن إلى داخل المدينة ، وشيد له سوراً واسعاً وقسم إلى أقسام لكل مصلحة من مصالح الإدارة قسم خاص . وكان فى بيت المال مكان لصك نقود الدولة ، وفى حياة المهدى صكت بأمره نقود من

---

(١) هذه رواية أوهرولدر ومشكوك فى صحتها ويجب أن نعتمد على ما ورد بشأنها فى منشورات المهدى : « أما الغنائم وتقسيمها ، فان كان المجاهدون منقطعين لله فقط ، لاغرض لهم سوى الله ، ولا حرفة لهم سوى الجهاد ، وليسوا أهل بيع وشراء ولا حرث ، فليصر جميعها ووضعها فى بيت المال ، والصرف منها شيئا فشيئا ، إذ أنهم لاوسيلة لهم سواه . وأما إذا كانوا من ذوى الحرف ويجتمعون للجهاد لوقت معلوم ، وعند نهايته ينصرفون لحرفهم ، فليصر أخذ الخمس منها ، وباقيها يقسم لهم على وفق كتاب الله وسنة رسوله ».

الذهب والفضة شبيهة بالجنيه المصرى والريال المجيدى ، وكادت تنقرض هذه العملة بعد وفاة المهدى ، ولكن بعد أن نظم ود عدلان دار الصك كثرت العملة المتداولة من الفضة وعليها «ضرب فى أمدرمان» والتاريخ العربى من وجه ، والطرة السلطانية بالوجه الآخر وعليها كلمة «مقبول» . وكانت هناك عملة أخرى متداولة فالجنيه الإنجليزى والريال المجيدى وريالات تريزا كانت كلها متداولة داخل حدود الدولة .

وفى بيت المال قامت مطبعة الدولة وطبعت بها مناشير المهدى وراتبه ، وفى بيت المال شيدت دار الانتيكخانة وبها بعض آثار وأشياء من دارفور والحبشة وغيرهما ، وفى بيت المال دار لعيادة المرضى يشرف عليها طبيب مصرى .

ليس هذا كل النظام المالى فى حكومة الخليفة . لقد كان أدق من هذا وأحكم :

السودان بلاد زراعية فى الغالب ، ولكن تجار السودان والجلابة بوجه خاص عرفوا من قديم الزمان بحذقهم فى فن التجارة وبراعتهم ، وقد نشطت التجارة فى عهد ود عدلان . ولكن ود عدلان لم يعش طويلا حيث لقى حتفه وهو فى الخامسة والثلاثين من عمره وحلّ مكانه صديقه النور الجريفاوى . وقد أدخل الجريفاوى نظاما للضرائب غير المباشرة حيث قرر ضريبة ١٠٪ على كل البضائع المستوردة زيادة على الزكاة ، وكانت هذه الضريبة الجديدة تحصل مرتين الأولى فى بربر والثانية فى أمدرمان ، وبهذا يكون نصيب بيت المال ٢٠٪ زائداً ٢½٪ للزكاة . ويستكثر بعض المؤلفين الأجانب هذه الضريبة وهى عبارة عن الرسوم الجمركية المعروفة الآن وإذا قارناها بمثيلاتها فى الدول الحديثة الآن وجدناها أقل بكثير مما نشاهده فى عصرنا هذا فى بلادنا وفى غير بلادنا .

أما نظام الإدارة فكان لكل مديرية حاكم يدعى الأمير . والمديريات التى عرفت آنذاك هى دنقلا وبربر والقلابات وكركوج والجزيرة وفشودة وكردفان ولادو وجبل الرجاف . وكل أمير تحته أمراء يخضعون لسلطانه وينفذون أوامره ويساعدونه فى الإدارة وحفظ الأمن . وكان فى كل مديرية بيت مال خاص ولها قاضيها . والأمير هو السلطة المدنية والعسكرية العليا فى مديريته وهو مسئول عن

إدارتها . أما بيت المال فى أمدرمان فأصبح « بيت المال العمومى » ورئيسه يصدر الأوامر لكل معاونيه فى بيوت المال فى المديريات .

وكان محتوماً على كل أمير أن يرفع التقارير عن نظام الإدارة فى مديريته إلى الخليفة ، وكانوا يأتون إلى أمدرمان فى أوقات معينة للتشاور فى شئون الدولة عامة وشئون مديرياتهم خاصة ، وليزودوا بالأوامر والإرشادات من الخليفة . وكان الخليفة شديد العنـاية بأمور الدولة فى المديريات وخاصة تلك التى على الحدود ، وكان يرسل من خاصته من يتجسس ويأتى بالأخبار ، كما كان يحرص على الحصول على الصحف المصرية ليعرف منها اتجاهات الرأى العام المصرى .

وزيادة على الأمراء فكان هنـاك العمال الذين يحصلون الضرائب ، وكانوا يستعملون القسوة فى بعض الأحيان ولـكن من يصل أمره إلى الخليفة يعاقب عقابا صارما ، وقصة العامل ود حمد الله مشهورة فقد أمر الخليفة بقطع يديه الاثنين ولم يسلم من العقوبة إلا بعد أن دفع للرجل الذى تظلم منه ٢٠٠ ريال وأربعة عبيد .

بقى علينا أن نرى نظام الأمن العام والقضاء :

فى بداية العهد لم يكن الناس بحاجة إلى حفظ الأمن العام ، فقد كان الناس فى حرب جهاد وكل امرئ سائر فى سبيل الحرب والجهاد ، وكان الناس مكفيين حاجتهم من خزائن الدولة ، ولـكن بعد أن تركزت الدولة فى أمدرمان ، واتسعت هذه المدينة ، وجاءت أعوام الـكرب والغلاء ، بدأت السرقات تـكثر ، وانتشر النهب ، ولـكن عقاب الخليفة كان صارما ألا وهو قطع اليد والرجل بالخلاف ، وكان للدولة رجال شرطتها كما لها جندها وحرس الخليفة الخاص .

وكان الخليفة يعين قضاته . وقد عين القاضى أحمد قاضى الإسلام رئيسا للقضاء ، وعينت محكمة خاصة للنظر فى مسائل الزواج والطلاق وجميع الأحوال الشخصية ، وأخرى للنظر فى الخصومات والمعاملات . وكان النظام المتبع فى هذه المحاكم من حيث الإجراءات والبينة والقانون هو نظام الشريعة الإسلامية .

ليس هذا كل نظام الحكم فى عهد الخليفة فقـد كان مهتما بالمحاورات السياسية والجدال حيث كان يجلس بعـد صلاة العشاء ويعقد مناقشات سياسية مع أصحابه

فى شئون الدولة عامة والعاصمة خاصة ، وبهـذا ينفذ إلى الخفى من شئون الدولة ويستمع إلى آراء مريديه كما يسمعهم رأيه[١] .

يتهم بعض المؤلفين الأجانب حكم المهـدية بالفساد والرشوة والمحسوبية ولـكنهم مهما قالوا لا يستطيعون أن ينكروا أن المهدى والخليفة كانا جادين فى وضع نظام للحكم لا يقل عن نظام الحكم فى البلاد المماثلة لنا فى ذلك الأوان ، وإذا كان هناك اضطراب أو فساد أو محسوبية فلعلها سنة العصر الذى عاشا فيه ولعلها مبالغات رجال كانوا فى الأسر ولا بد لهم من أن يصموا ذلك العهد بكل كبيرة وصغيرة من الفساد .

وخلاصة القول فقـد كان حكم المهدية فى أيام الحروب حكم الفرد المستبد وذلك حق لا عيب فيه فالدول الديمقراطية فى أوقات الحروب تحكم بقانون الطوارئ ويشبه حكمها حكم الفرد المستبد . أما فى وقت السلم ، وإن كانت المهدية لم تنعم بسلم مستمر ، فقـد كان نظام الحكم نظاماً مركزيا يرجع فيـه دائما إلى الحـكومة المركزية وإن كان كل أمير مطلق التصرف فى مديريته .

هذا تطور نظام الحكم حتى بداية الفتح الأخير . وبقى علينا أن نرى تطور نظام الحكم فى العهد الأخير وسنفرد له فصلا قائما بذاته لأهميته فى هذا البحث .

---

(١) راجع السيف والنار لسلاطين وأسر عشر سنوات فى معسكر المهدى لاوه ولدر فقد اعتمدت عليهما فى نظام الحـكم فى المهدية .

الفصل الرابع

٢ - تطور نظام الحكم

جاء العهد الحاضر بعد ثمانين عاما من الظلم والفوضى والحروب والمجاعات . جاء بعد العهد التركى وما ساد فيه من فساد وظلم ، وبعد الثورة المهدية والثورات لا تعرف الاستقرار ولا يمكن أن يترعرع فيها النظام أو ينمو القانون .

انتهى العهد التركى بثورة الأهالى وانتهت ثورتهم بعد مافت فى عظمهم الخلاف الداخلى والحروب الأهلية بالغزو الخارجى حيث تضافرت حكومة خديو مصر وحكومة بريطانيا على غزو البلاد . وهكذا بدأ العهد الجديد : عهد السودان الإنكليزى المصرى .

فماذا كان نظام الحكم ؟

لم يكن الجهد المتطلب من اللورد كتشنر ومعاونيه من الضباط الذين أنيطت بهم إدارة البلاد بعد موقعة أمدرمان بالسهل ، فقد كان عليهم أن يؤمنوا البلاد وأن يقضوا على البقية الباقية من ذيول العهد المنصرم ، كما كان من واجبهم أن يضعوا نظاما للإدارة وأن يتعرفوا حالة البلاد ومواردها وما تحتاجه ليضعوا تصميما للميزانية . يساعدهم فى كل ذلك بالمشورة والنصح والتوجيه اللورد كرومر .

لقد قسمت البلاد المحتلة إلى ست مديريات : دنقلا ، وبربر ، وكسلا ، وسنار وفشودة ، والخرطوم ، وعين لكل واحدة منها ضابط بريطانى عظيم كمدير يساعده مفتشان من الضباط البريطانيين ، وعين للمراكز مآمير من الضباط المصريين . وعند ما احتلت كردفان أضيفت إلى المديريات السالفة الذكر كما أضيفت بحر الغزال . وكانت السياسة الادارية المتبعة منذ البداية اتباع الادراك المعقول والعدالة دون تقيد غير معقول بالشكليات .

وكانت سياسة اللورد كتشنر ترمى إلى كسب ثقة الأهالى ورفع مستواهم وتنمية مواردهم ، ولهذا أوصى مديريه ومفتشيه بالاتصال التام بالطبقة المتيسرة من الأهالى ليصلوا عن طريقهم إلى مراميهم السياسية ، وكان المدير مطلق التصرف فى مديريته كما كان المفتش مطلق التصرف فى مركزه ، ولكنهم يرجعون إلى الحكومة المركزية فيما يستعصى عليهم من أمر .

لم يكن من الميسور أن يقدم السودان المال اللازم لميزانيته ، ولهذا كان من المحتوم أن يعتمد على مصر مدى سنوات ولذلك كان لمصر حق الرقابة على مالية البلاد وطرق الدخل والصرف . وأول عمل تشريعى بدء به وضع قانون العقوبات وقانون الاجراءات الجنائية على نسق القانون الهندى مع تبسيط بعض أجزائه لتناسب حالة البلاد ، وذلك فى عام ١٨٩٩ . ثم وضع القانون المدنى فى عام ١٩٠٠ ، ثم أدخلت بعض القوانين المالية التى فرضت الضرائب على أهل البلاد وروعى فيها :

أولا — ألا تكون مأخوذة عن الغرب إنما تكون مناسبة لأحوال الشرق ، ولم ير المشرع عيبا فى نظام الضرائب الشرقى ولكن العيب كان فى طريقة التحصيل .

ثانيا — أن تكون الضرائب مقررة بقانون وأن تكون مناسبة حتى يتحملها الناس .

أما التعليم فقد أصدر اللورد كتشنر نداء لتشييد كلية تذكارية باسم غردون وعين أول مدير للمعارف جيمس كرى فى عام ١٩٠٠ ، وفتحت الكلية رسمياً فى نوفمبر ١٩٠٢ ، وفتحت عدة مدارس أولية وابتدائية فى نواحى البلاد المختلفة ولكن القصد لم يكن التعليم لذاته إنما كان على حد تعبير اللورد كرومر : « أرجو على كل حال أن أوضح ماذا أعنى بالطبقة المتعلمة . إننى لا أشير إلى التعليم العالى . . . إنما القصد الأساسى الآن ، اعطاء معلومات فى القراءة والكتابة والحساب لعدد معلوم من الشبان بقدر ما يمكنهم من أن يشغلوا عن جدارة المراكز الثانوية فى إدارة البلاد ، والحاجة لمثل هذه الطبقة ماسة[1] » .

أما المواصلات فقد تم مد الخط الحديدى من حلفا إلى الخرطوم بحرى فى نهاية عام ١٨٩٩ ، ومدت بعض خطوط التلغراف كما استغلت المواصلات

---

(١) The Anglo - Egyptian Sudan. P. 76.

النهرية على النيل الأبيض وأعالى النيل بعد إزالة السدود التى كانت متراكمة على مجرى النهر ، وأعيد بناء الخرطوم لتكون العاصمة الرسمية .

لقد كانت الادارة فى البداية فى أيدى الضباط البريطانيين يضع لهم أسس السياسة العامة اللورد كرومر ، ولكن العسكريين مهما كانوا مقتدرين فليس لهم من المعرفة بشئون السياسة والادارة ما يمكنهم من إدارة بلاد كالسودان ، ولهذا فكر فى توظيف بعض المدنيين من خريجى الجامعات الانجليزية . وكان سلاطين باشا المفتش العام المنوط به تعرف أحوال الأهالى والطواف بالمديريات لارشاد المديرين وإزالة شكاوى الأهلين ولازالة الخصومات بين القبائل وتجنب إزكاء نيران الفتن ، لقد كانت مهمة عسيرة ولكن خبرته الماضية بالبلاد وتاريخها يسرت مهمته .

كانت حكومة اللورد كتشنر وحكومة خلفه السير رجنلد ونجت من بعده حكومة الفرد المطلق . فقد كان الحاكم العام قائد الجيش ورئيس الحكومة المدنية وقامت الحكومة على أساس عسكرى لأغراض مدنية . فكان مصدر القوانين ومنفذها . تصدر باسمه ويشرف على تنفيذها بمساعدة سكرتيريه من مالى وقضائى وإدارى وقائد الوحدات . ولما كان السير ونجت مديراً للمخابرات قبل توليه منصب الحاكم العام وسردار الجيش المصرى . فقد حرص على تشييد وبقاء مصلحة واسعة النفوذ للمخابرات كمكتب اختصاصى للشؤون الداخلية والخارجية .

ولكن شؤون الحكومة أصبحت بمضى الزمن معقدة . وكثرت المسائل الفنيه . فلم يعد فى مكنة الحاكم العام أن يضطلع بتلك الأعباء وحده . ولهذا كان يدعو معاونيه من السكرتيريين ورؤساء المصالح الفنية للتشاور والبت فى بعض مهام الدولة التى تعرض عليه ، ويرى من الضرورى بل ومن الحكمة استشارة الفنيين فيها قبل أن يقطع برأى .

ودام الحال كذلك حتى عام ١٩١٠ عندما تقرر تعيين مجلس للحاكم العام بقانون أصدر فى ذلك العام . وكما أشار السير الدن غورست : « لقد آن الأوان لاتخاذ خطوة للأمام ، وخلق مجلس قانونى يتصل بالحاكم العام ويشترك معه

فى تأدية سلطته التنفيذية والتشريعية ، ووجهة النظر المعمول بها أن مثل هذه الهيئة ستجرى مناقشاتها وتأملاتها بشعور بالمسئولية أعظم مما كان ينتظر فى جو الأحوال غير الرسمية التى سادت حتى الآن ، وسيكون احتياطاً مفيداً ضد أى إجراء عجل من ناحية المنفذين أو الأخذ بتدابير لم تعط التقدير الكافى(١) » .

وهكذا عين مجلس الحاكم العام الأول من المفتش العام والسكرتير القضائى والسكرتير المالى ، والسكرتير الادارى كأعضاء دائمين بحكم وظيفتهم وأربعة أعضاء آخرين إضافيين يعينهم الحاكم العام بأشخاصهم . وقد نص القانون على أن يكون عدد الأعضاء الاضافيين من اثنين إلى أربعة ثم زيد أخيراً إلى خمسة على أن تكون مدة التعيين لثلاث سنوات قابلة للتجديد . وكانت مهمة المجلس البحث فى القوانين واللوائح وإصدارها ، كما له حق النظر فى مسائل الإدارة الهامة ، وله أن يشير بمجرد الاستشارة إذا طلب الحاكم العام منه ذلك فى تعيين وترقية الموظفين المدنيين والحربيين ويبت المجلس فى المسائل التى تعرض عليه بأغلبية الأصوات إلا أن الحاكم العام له الحق أن يخالف رأى الأغلبية ويعمل برأيه مع إبداء الأسباب ، وتقيد قرارات المجلس فقط ، أما المناقشات فلا تقيد .

الحاكم العام هو صاحب السلطة المطلقة فى البلاد فى الماضى وفى الحاضر بحكم القانون إلا أنه فى الواقع أن حكومة بريطانيا تتدخل بواسطة مندوبها فى مصر وتشير على الحاكم العام بما تراه من سياسة ينبغى تطبيقها فى السودان حفظاً للصالح البريطانية ولا تغفل مصالح مصر فيما تشير به من سياسة وكانت الحكومة المصرية تتدخل فى شؤون المالية لأنها كانت فى الماضى تسد عجز الميزانية السودانية ولها من الديون على حكومة السودان ما يجعلها ذات حق فى مراقبة مالية الحكومة والتدخل إذا مارأت ما يدعو للتدخل .

يزعمون أن الغرض الأساسى من تعيين مجلس الحاكم العام إنما كان لاعطاء الادارة صبغة دستورية ويذهبون إلى أبعد من ذلك الحد ويقولون إن المجلس قد حقق للبلاد حكومة دستورية رغم وجود إدارة المخابرات زمنا طويلا وقيام

---

(١) The Anglo - Egyptian Sudan. P. 109 - 110.

جيش جرار من السكرتيرين والعمال الخاصين فى معية صاحب المعالى الحاكم العام . ولكن هذا الزعم لايثبت أمام النظرة العلمية .

حكومة بريطانيا وحكومة مصر تم لهما الاستيلاء على السودان بالقوة العسكرية أثناء الحرب ، وباشر القائد العسكرى حقوق السيادة والحكم فى البلاد التى قهرت حربيا وهذا مايسمى حق الفتح ولكن الحكومتين لم تعتبرا السودان وشعبه غير أهل لحقوق السيادة والحكم ولهذا لم يصرحا بضم البلاد إلى أملاكهما بل تركت البلاد تحت إدارة حكومة مختارة تمثل الحكومتين ، وترك تقرير حق السيادة على البلاد للبت فيه فى فرصة مقبلة . وهذه الفرصة لم تأت بعد ولعلها آتية عن قريب . ولهذا يخطىء من يقول إن الحكومة الحاضرة حكومة دستورية بمعنى الكلمة . لأن الفاتحين لم يزعموا أن لهم حقاً شرعيا فى السيادة على البلاد كما أنهم لم يستفتوا الشعب فيما إذا كان راضيا بهذا الحكم . فلا حق شرعى ثبت ، ولا قبول المحكومين أعطى . وكل مايمكن أن يوصف به هذا الحكم هو أنه حكم مؤقت سائر على نظم دستورية من حيث إدارة دفته وتسيير أعماله .

لم يتغير نظام الحكم فى المديريات عما كان عليه منذ البداية إلا قليلا . فالمدير هو المسئول عن إدارة مديريته والسياسية فيها ، ومسئوليته أمام الحاكم العام وعليه أن ينفذ قوانين الحكومة ولوائحها وأوامرها . كما أن المصالح الفنية تشرف بعض الشىء على الأعمال الفنية فى المديريات بواسطة مندوبيها ، ولو أن مفتش المركز فى كل مكان كان ولا يزال فى الغالب الأعم حاكم المركز الادارى وقاضيه الجنائى والمشرف على شئون الصحة والمساحة والطرق والجسور وتصريف المياه

وليس على الله بمستنكر أن يجمع العالم فى واحد

لقد كان الحكم حكما مركزيا مباشرا ، فكل قرار حكومى وكل عمل حكومى منوط بفئة قليلة من موظفى الحكومة البريطانيين وأعوانهم من المصريين وغير المصريين من الموظفين وتعمل هذه الفئة تحت اشراف الحكومة المركزية المباشر واستمرت هذه الحكومة البيروقراطية عهداً طويلا استنفذت فيه أموال الدولة وأهملت كثيراً من المرافق الحيوية . ليس من شك أن الحكومة بوصفها ذاك ووضعها قد اهتمت بوضع الأساس للمرافق العامة كالعدل . والتعليم . والصحة

العمومية . ولكن العمل كان محدوداً ولم تعط كل بقعة من بقاع الأرض العناية التامة أو تتقدم التقدم المحسوس المرجو لها لو كانت الادارة غير مركزية وكان نظام الحكومة المحلية معمولا به فى المدن والقرى الريفية على السواء .

لم يغفل الساسة ضرورة اللامركزية فى الحكم فى وقت من الأوقات بعد احتلال السودان الأخير . فقد كتب اللورد كرومر فى التقرير السنوى لعام ١٨٩٩ « إننى أخشى أن تكون هـذه دلالة على أن كمية المكاتبات الرسمية فى السودان آخذة فى الزيادة . ولحد ما فلا مندوحة عن هـذه الزيادة . ولكن بالرغم من ذلك فانى أجاهر بابداء رجائى بأن يوضع قيد وثيق على الكتابة الكثيرة وهى على العموم تدل على المركزية المتغالية ، والسودان بلاد أشد ماتكون حاجة لنظام الادارة اللامركزية بقدر المستطاع(١) » .

ولكن حكومة السودان لم تحرك ساكنا . وبقى الحكم فى السودان مركزيا مباشراً إلى أن جاءت لجنة ملنر فى عام ١٩٢١ . وفى خطاب من اللورد ملنر لعدلى باشا يكن رئيس الوزراء آنذاك ورد ذكر السودان ، وأن مسألته لا يمكن أن تسوى مع المسألة المصرية وأشار اللورد ملنر إلى مسائل الادارة فى السودان فقال فى فقرات من ملاحظات لجنته « أنه وأن كانت الضرورة تقضى بأن يكون السودان كله تحت سلطة واحدة مطلقة ، ولكنه لا يستحسن أن ينحصر حكم البلاد فى حكومة مركزية مغالية فى المركزية ، بل الواجب القاء مقاليد إدارته بقدر الامكان إلى سلطات وطنية حيثما وجدت تحت الرقابة البريطانية ، وذلك نظراً لاتساع أرجائه واختلاف طبائع أهله وأخلاقهم . ولا تصلح الحكومة البيروقراطية المركزية البته للسودان ، إنما تلائمه اللامركزية واستخدام العناصر الوطنية حسب الاستطاعة ، للقيام بالأعمال الادارية البسيطة التى تحتاجها البلاد فى حالتها الحاضرة من التقدم ، لأن ذلك يقلل نفقاتها ويضمن كفايتها . لايزال إلى الآن الموظفون من أهالى البلاد قليلى العدد بالنسبة إلى من يؤتى بهم من مصر وهم لايحبون الخدمة فى السودان . على أن هـذه العقبة ستزول كلما تقدم العلم فى السودان ، وزاد عدد الأكفاء من السودانيين الذين يشغلون الوظائف

---

(١) The Anglo - EgyPtian Sudan p. 74

الحكومية . ومن الواجب فى ذات الوقت الانتباه إلى أمر التعليم حتى لايكرر الخطأ الذى ارتكب فى مصر بادخال نظام لايؤهل الطلاب لعمل يذكر سوى الأعمال الكتابية والوظائف الإدارية الصغيرة ، وتخريج عدد كبير من الذين تطمح أبصارهم إلى الاستخدام فى الحكومة يزيد عن الحاجة . فليس فى السودان مجال لجيش من صغار المستخدمين ، وعليه يجب أن يوجه التعليم توجيها يربى فى السودانى القابلية والميل إلى الأعمال الأخرى كالزراعة والصناعة والتجارة والهندسة . إن حاجة البلاد المباشرة هو التقدم المادى وفى وسعها أن تستغنى عن نظام إدارى معقد[1] » .

على أنه يلاحظ أن ملنر كان يقصد : أولا إيجاد حكومة لامركزية وحكما غير مباشر باعطاء السلطات الأهلية حق إدارة الأقاليم التى لهم فيها سلطان ملحوظ ، وفى ذات الوقت يرمى إلى تعليم السودانيين وتطعيم الحكومة المركزية بالدم السودانى بعد أن يتعلم ويصبح ذا كفاية للقيام بالأعمال الإدارية والفنية . ولا يمكن القطع بأن ملنر كان يرمى إلى تأسيس نظام الحكم غير المباشر واللامركزية فى الادارة أم أنه كان يدعو إلى تطعيم الحكم المركزى بالشباب السودانى الكفء المتعلم . ولكن مما لاشك فيه أنه كان غير راض عن المركزية المسرفة فى المغالاة والبيروقراطية المعقدة ، ويرجو أن تحكم البلاد بشىء من اللامركزية .

وأول تصريح من حكومة السودان بخصوص إدارته كان فى شكل مذكرة صدرت فى عام ١٩٢٢ مؤيدة النقط الأساسية التى وردت فى تقرير اللورد ملنر عن إدارة البلاد ووضعها فى يد السلطات الأهلية بقدر الامكان . وأخذت تلك المذكرة تنظر فى السلطات الأهلية والعناصر الأهلية القائمة وفى تاريخها ومستقبلها وطريقة الاستفادة منها . وقسمت تلك إلى قسمين رئيسيين (١) الزعماء القبليين وغيرهم من الزعماء التقليديين (٢) الموظفين الوطنيين فى خدمة الحكومة .

وبهذا بدأت الخطوة الأولى فى عهد الادارة الأهلية فى السودان ، والتى بمضى الزمن تدرجت إلى أن كادت تصبح حكومة محلية بالمعنى المفهوم من هذه

---

(١) راجع السودان الانجليزى المصرى ص ١٤٤ ــ ١٤٥ وتاريخ السودان لعبد الله حسين ج ٢ ص ١٨٣ ــ ١٨٤ .

الـكلمة . وسنوضح فى الفصول المقبلة تاريخ هذه الفترة من نظام الحكم ونناقش القوانين التى صدرت ، كما سنرى فائدة هذا النوع من الحكم وعيوبه قبل أن ننتقل إلى المقارنة بين هـذا النوع من الحكم ومثيلاته فى أفريقيا الاستوائية البريطانية ومقارنته مع نظام الحـكومة المحلية فى انجلترا وبسط رأينا فيما نراه المثل الأعلى للحكومة المحلية فى هذه البلاد .

الفصل الخامس

تاريخ الإدارة الأهلية وتطورها

عرف السودان الحكم الأهلي قبل الفتح التركي في عام ١٨٢١ في شكل رئاسات وتشكيلات قبلية وإن كان أغلب تلك الرئاسات والتشكيلات تخضع لسلطان الفونج المركزي. ولم يغب عن بال محمد علي باشا أن يحتفظ ببعض الحكم الأهلي ، فقد أبقى حكام البلاد الأقدمين في مراكزهم ، كمشايخ النوبة ودنقلا وفازوغلي وملك سنار. ولكن عندما حلت هذه الحكومة عام ١٨٩٨ صارت الادارة في السودان مركزية على طريقة الحكم المباشر . وكانت سلطة الحكومة المركزية تصل إلى أبعد فرد من أفراد الشعب ، في أقصى المديريات بواسطة سلسلة من موظفي الحكومة البيروقراطية. وظل نظام الحكم على ذلك المنوال إلى ما بعد الحرب العظمى ولم يحدث أي تغيير ملموس حتى عام ١٩٢٧ .

والآن دعنا نساير نمو الإدارة الأهلية وتطورها :

لقد قضت ثورة المهدية على نظام القبلية الذي كان معروفا في السودان حتى ذلك الأوان ، وذلك لأسباب عديدة : أولها أن المهدية بدأت كحركة جهاد ديني عام ، لايفرق بين قبيلة وقبيلة كما لايفرق بين شخص وآخر ، إلا بقدر مايؤدي من عمل وتضحية في ميدان الجهاد ، وثانيها أن الناس جميعا اتجهوا صوب العاصمة الوطنية الجديدة « أمدرمان » وتركوا مواطنهم ، وليس من المعقول أن تجتمع كل قبيلة على حدتها في أمدرمان ، ويكون لها زعيمها ، وثالثها أن القبائل انقسمت فيما بينها ، حيث تبع بعض أفراد القبيلة الواحدة دعوة المهدي وتخلف البعض الآخر عن الدعوة ، ولهذه الأسباب كلها مضافا إليها أن العهد كان عهد ثورة وجهاد عام ، لم يكن من المعقول أن يبقى سلطان القبيلة في معقله كما كان في العهود السابقة .

ولهذا عندما جاءت الحكومة الحاضرة لم تجد أساسا لتقيم عليه نظام الحكم غير المباشر ، إنما هنالك أسباب عدة ، نذكر منها ، أن حكام السودان الأوائل ، كانوا من العسكريين . وهؤلاء لا يؤمنون إلا بالتسلسل فى الرئاسة ، وإبلاغ الأوامر وطاعتها . وهم بطبعهم العسكرى أميل إلى حكم الفرد المستبد ، وعندهم سلامة الدولة ، وتأمين الحدود ، خير من تمحيص نظريات الحكم واتباع أحسنها. وزاد فى التحفظ والتشديد، وإيثار الحكم المباشر على غيره من نظم الحكم، وجود سلاطين باشا كمستشار لحاكم السودان فى الشئون الأهلية من عام ١٨٩٩ إلى عام ١٩١٤، وسلاطين كما قال عنه السير هرولد مكمايكل « وعى درسا واحدا دون كل الدروس ، مدى تلك السنين الطويلة كأسير للخليفة ، حيث شاهد سير الدس ومقاومة الدس والثورة وإخمادها ، وذلك الدرس هو أنه ليس من الأمان السماح لشخص واحد أن يكون ظاهرا جدا ، سواء فى أمور الدنيا أو الدين ، وأن موازنة القوى — ويستحسن الضعف — يجب أن يحافظ عليها بعناية[1] » ولكن أى شعب هذا الذى يرضى أن يكون كله ذيولا بغير رأس ، وأى وجود هذا الذى يعدم الطامحين من الرجال الذين يعملون ليبرزوا فى ميدان من ميادين الحياة ليتولوا الزعامة والقيادة ؟ .

لقد جربت الحكومة تعيين مشايخ لجمع الضرائب ، وإبلاغ أوامر الحكومة فى قراهم وملاحظة تنفيذها . ولكن الوظيفة لم تكن لتدر على من يتولاها من المال ما يكفيه ، وأصبحت بمرور الزمن غير مرضية ولا لائقة بأصحاب المكانة من الأهالى ؛ ولهذا كانت فى الآخر من حظ طغام الناس .

وهكذا لم تفكر الحكومة فى الخروج عن قاعدة الحكم المباشر إلا بعد الحرب العظمى ، وبعد أن كتب اللورد ملنر تقريره عن ضرورة الحكم غير المباشر فى السودان ، كتب السير لى ستاك فى تقريره السنوى لعام ١٩٢١ :

« اتخذت عدة خطوات تجريبية ، منذ بداية عام ١٩٢١ ، فى سبيل سياسة إعطاء الوطنى قسطا من إدارة الشئون ، ومساعدته ليعد نفسه للمسئوليات المتزايدة ، المقترنة بهذا العمل .

---

(١) The Anglo-Egyptian Sudan. P. 246

ونفذت السياسة بوسائل مختلفة، موجهة لذات الهدف.

فأولا : انتخب وعين أهالى السودان فى وظائف حكومية معينة، ليقوموا بواجبات إدارية مباشرة.

وثانيا : أصدر تشريع يسن القواعد ، لمباشرة الزعماء الوطنيين بعض السلطات على أفراد قبائلهم ».

ويشير الحاكم العام هنا إلى قانون سلطات مشايخ الرحل سنة ١٩٢٢ ، الصادر فى ١٢ يونيو سنة ١٩٢٢[1] وقد ورد فى ديباجته « بما أنه قد جرى العرف منذ عهد متطاول ، على مباشرة مشايخ القبائل الرحل ، سلطة عقاب على رجال قبائلهم وفصل الخصومات ، وبما أنه يحسن تنظيم مباشرة تلك السلطات . الخ » وبهذا يدلك المشرع على أن هذا الأمر ليس بجديد ، إنما فقط أعطى الصبغة القانونية بإصدار هذا التشريع الذى لا يعطى حق مباشرة هذه السلطات إلا للأشخاص الذين كانوا مخولين بحكم العادة والعرف مباشرتها . ومع أن التشريع فى ظاهره ينص على المشايخ الرحل ، إلا أنهم فى التطبيق تسامحوا ، فشمل التشريع القبائل التى بعضها رحل وبعضها الآخر غير رحل ، مع التأكد من أن مثل هذه القبائل عادة تخضع لمثل هذه السلطات . واشتمل القانون على جدول للجرائم التى يمكن محاكمتها ، وقسمت إلى كبرى وصغرى ، ولا تحاكم الكبرى إلا فى مجلس من المسنين من رجال القبيلة يرأسه الشيخ ، وأقصى العقوبة غرامة قدرها ٢٥ جنيها مصريا ، أما الجرائم الصغرى فيمكن أن يحاكمها الشيخ بمفرده بعد موافقة المدير وأقصى العقوبة عشرة جنيهات مصرية غرامة . ويلاحظ أن التشريع لم يعط المشايخ حق العقوبة بالسجن ، كما أن المادة ٧ جعلت للمفتش والمدير حق النظر فى الاستئناف المقدم ضد أحكام هذه المحاكم.

أضيفت سلطنة دار مساليت إلى السودان باتفاقية بين انجلترا وفرنسا فى عام ١٩١٩ ، ولهذا انتهزت الحكومة فى سنة ١٩٢٢ الفرصة وأعطت السلطان الذى كان متمتعا بحقوقه فى الحكم حتى ذلك الأوان ، حق إدارة الشئون الداخلية فى مقاطعته ، على أن يخضع لرقابة المعتمد البريطانى . وفى ذات الوقت ، شجع

---

(١) راجع قوانين السودان الجزء الأول ص ٥٤٩ الطبعة القديمة.

ملك الشلك ليباشر أيضا إدارة الشئون الداخلية فى قبيلته ، كما أسست محاكم المشايخ فى الجنوب ، لتنظر فى القضايا المحلية البسيطة [١] .

وفى عام ١٩٢٥ بدأت ميزانية منفصلة للادارة الأهلية فى دار مساليت ، وفى تلك السنة أيضا ، أصدر قانون المحاكم القروية [٢] سنة ١٩٢٥ وهو تشريع أعطى إجراءات محاكم القرى العرفية الصبغة القانونية . وحددت سلطة تلك المحاكم بغرامة قدرها جنيهان فى المسائل الجنائية ، كما حصرت الجرائم ، التى يحق لتلك المحاكم نظرها ، فى جدول ملحق بالقانون . على أن المحكمة ليس لها أن تنظر فى قضية بعد مضى ثلاثة أشهر من ارتكابها ، إلا بعد موافقة مفتش المركز أو مساعده . وأعطيت هذه المحاكم سلطة لنظر القضايا المدنية حسب العرف الأهلى . على ألا تزيد قيمة النزاع عن جنيهين . وليس لهذه المحاكم حق النظر فى قضايا الأراضى ، أو أى متاع آخر ملكيته مسجلة عند الحكومة ، ولا تحصل رسوما عن القضايا المدنية ، وتستأنف الأحكام عند مفتش المركز أو مساعده .

حاول السير جوفرى آرثر فى عام ١٩٢٥ أن يدخل فكرة المجالس الاستشارية من المشايخ ، منفصلة عن المحاكم القضائية ، وكانت له مشاريع أخرى فى هذا الصدد . ولكن السير جوفرى آرثر لم تطل مدة حكمه حيث اعتزل الحكم وخلفه السير جون مافى فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩٢٦ . وكان السير جون مافى مقتنعا بسياسة الإدارة الأهلية ، ملحا فى أن توضع لها قواعد ثابتة . ووافق على ما ورد فى التقرير السنوى لعام ١٩٢٥ خاصا بنظام اللامركزية ، والتوفيق بين العرف التقليدى ، ومطالب العدالة ، والحكم الصالح ، واستخدام العناصر الأهلية فى الأغراض الإدارية . ويرى السير جون مافى أن هناك قسمين من العناصر الأهلية : أولهما الزعماء القبليون ، وثانيهما الموظفون الوطنيون المنتخبون من بين الأهالى للاضطلاع بأعباء الخدمة العامة . ومن الجلى أن القسم الأول أداة تستخدم فى تنفيذ سياسة الانتقال « Devolution » والثانى أداة لخدمة الإدارة البيروقراطية . ويرى السير جون مافى توجيه جهوده نحو ترقية الفريق الأول

---

(١) The Anglo-Egyptian Sudan P. 249.

(٢) راجع قوانين السودان الجزء الثانى ص ٨٦٧ الطبعة القديمة .

والنهوض به ، ليؤدى إلى تنفيذ سياسة اللامركزية التى نادى بها اللورد ملنر فى عام ١٩٢١ . على أن معاليه يريد مسابقة الزمن قبل فوات الفرص ، ويحسب أنه إذا لم توضع قواعد ثابتة لتنمية نظام القبيلة والعرف وتقويته ، فانه لن يقوى على مقاومة تيار الجيل الجديد ، الذى قد لايتقيد بهذه النظرة القبلية ، ولا يرضى بحكم العرف والعادة . وهكذا يدعو معاليه إلى التوسع فى التجربة . وبعد أن يتحدث معاليه عن تكاليف الحكم المركزى البيروقراطى الفاحشة يرى أن الطريق الواضح لتحقيق الغرض من الحكم اللامركزى غير المباشر ، إنما هو أن توسع سلطة المشايخ ، حتى تمتد إلى الناحية الإدارية ، بعد أن رسخت فى الناحية القضائية ، وقبلها الأفراد ، وبهذا يصبح شيخ القبيلة قاضيها ورئيسها المنفذ[١] .

وتنفيذاً لهذه السياسة ، أصدر قانون سلطات المشايخ سنة ١٩٢٧[٢] وهو قانون يلغى قانون سلطات مشايخ الرحل سنة ١٩٢٢ ، ويلاحظ أن كلمة رحل ، حذفت من القانون الجديد ، الذى بمقتضاه خول الحاكم العام سلطة لتعيين محاكم المشايخ فى أى مكان من السودان ، بموجب أمر يصدره . وقسمت المحاكم إلى كبرى وصغرى ، وينبغى أن يعين أمر تأسيس المحاكم الكبرى ، بالاسم الرئيس ونائبه ، وعدد الأعضاء القانونى لتكون الجلسة قانونية ، ويحدد دائرة اختصاصها وسلطتها فى العقاب . ويتراوح العقاب بالنظر إلى المحكمة ، ونوعها وأعضائها ، من سنتين سجنا ومائة جنيه غرامة ، إلى شهر سجنا وخمسة جنيهات غرامة . أما المحاكم الصغرى فسلطتها الغرامة من جنيهين إلى عشرين جنيها . وللمحاكم الكبرى كما للمحاكم الصغرى سلطة لنظر القضايا المدنية . وخول القانون ، للمديرين ومفتشى المراكز ، أن يضعوا اللوائح لسير تلك المحاكم بموافقة الحاكم العام ، كما أعطاهم حق إعادة النظر فى أحكام تلك المحاكم .

حتى ذلك الوقت ، كانت القبيلة وحدة الحكم والسلطة ، ولكن السياسة اتجهت فى عام ١٩٢٨ خطوة إلى الأمام ، ورأت أن تدمج بعض القبائل الصغرى فى القبائل الكبيرة الموجودة فى منطقتها ، أو تدمج القبائل الصغرى

---

(١) راجع التقرير السنوى لحكومة السودان عام ١٩٢٦ .
(٢) ملحق التشريع السنوى الثانى عام ١٩٢٨ ص ٤٠ وما بعدها .

فى بعضها البعض لتخلق منها وحدة أكبر يمكن أن تكون إدارة منفصلة، والغرض من ذلك التمكن من دفع بعض المال للرؤساء ومساعديهم مقابل ما يقومون به من عمل . ولهذا أصدر فى عام ١٩٢٨ قانون سلطات المشايخ سنة ١٩٢٨[١] . ليلغى قانون عام ١٩٢٧ ، ويعيده مع بعض التعديلات . والتعديل الأساسى كما ورد فى ديباجة التشريع « وبما أنه قد جرى العرف على استخدام مجالس القبائل أو مجالس مشتركة من البلاد لفصل المنازعات بين القبائل أو البلاد . « فقد رأى المشرع ألا يتقيد بوحدة القبيلة أو المركز فى تعيين المحاكم الأهلية وكان المشرع يرمى من وراء ذلك إلى غرض أسمى ، ألا وهو عند ما تتسع سلطة هذه الزعامات وتشمل الادارة بعد القضاء يستحسن أن تكون الوحدة الجغرافية أو الاقتصادية هى الوحدة التى يقوم عليها نظام التقسيم .

ولأول مرة خصصت فى الميزانية مبالغ لهذا الغرض بلغت ١٥٠٠٠ جنيه وهذه المبالغ نجمت عن الوفر من بنود الميزانية، نظراً لتخفيض نفقات الادارة بادخال نظام الحكم غير المباشر ، واعطاء المحاكم الأهلية هذه السلطات الواسعة .

حتى عام ١٩٢٧ ، كان عمل المجالس والمحاكم الأهلية محصوراً فى القرى والقبائل الرحل . ولكن فى تلك السنة ، أضيفت المادة ١٠ (١) إلى قانون التحقيق الجنائى وبمقتضاها خول الحاكم العام ، سلطة ليعين فى المدن مايسمونه مجلس القضاة ، مكونا من ثلاثة أشخاص لا يحكمون إلا مجتمعين . وكانت أول سلطة أعطيت لمجالس القضاة فى المدن ، شهراً سجنا وغرامة لا تزيد عن الخمسة جنيهات . على أن هذه السلطات زيدت فيما بعد زيادة تختلف حسب المدنية ، وكفاية الأشخاص الذين تعطى لهم سلطة العمل فى تلك المجالس القضائية .

وفى نهاية المطاف ، صدر فى عام ١٩٣١ قانون محاكم الرؤساء سنة ١٩٣١[٢] للعمل به فى محاكم الجنوب الوثنية ، وتوضح المادة الرابعة تكوين المحاكم ودرجاتها والسلطة التى تعين رؤساء وأعضاء تلك المحاكم ، وتبين المادة السادسة سلطة تلك المحاكم ودائرة اختصاص كل منها ، وتبين المادة السابعة القانون الذى يتبع فيها

---

(١) راجع ملحق التشريع السنوى الثالث ص ١١ .

(٢) ملحق التشريع السنوى السادس ص ٢٨ .

ألا وهو القانون والعرف الأهلي السائد فى المنطقة التى تباشر فيها المحكمة اختصاصها بشرط ألا يكون ذلك القانون أو العرف مخالفا للعدالة أو الآداب أو النظام . كما لها أن تطبق نصوص أى قانون يخول لها أمر إنشائها أو لائحتها تطبيقه .

ثم صدر قانون المحاكم الأهلية عام ١٩٣٢[1] . للعمل به فى محاكم الشمال وهو القانون المعمول به حتى الآن ، وقد ألغى هذا القانون قانون سلطات المشايخ ١٩٢٨ ، وقانون المحاكم القروية ١٩٢٥ ، وأعاد سنها معدلة . وأهم مافى هذا القانون المادة الثامنة التى توضح اختصاص المحاكم الأهلية ، وتماماً للفائدة نقتبسها هنا كاملة .

٨ — (١) لكل محكمة أهلية الاختصاص الكامل والسلطة ، بالقدر المبين فى هذا القانون ، أو فى الأمر القاضى بانشاء المحكمة أو فى اللوائح المصحوب بها ذلك الأمر ، ويشترط ألا تكون لمحكمة أهلية سلطة .

(ا) أن تسمع أية دعوى مدنية ، طرفاها غير داخلين تحت اختصاص المحكمة ، إلا برضا الطرفين أو .

(ب) أن تسمع أية دعوى مدنية ، يكون أحد طرفيها داخلا تحت الاختصاص والطرف الآخر غير داخل ، إلا برضا الطرف غير الداخل تحت الاختصاص أو .

(ح) أن تسمع أية دعوة مختصة بملكية أرض ، ماعدا دعوى قسمة أرض مسجلة ، بمقتضى قانون تسوية وتسجيل الأراضى سنة ١٩٢٥ ومملوكة لشركاء فى إرث بحصص شائعة أو .

(ى) أن تحكم فى أية قضية جنائية ، يكون المتهم فيها موظفا فى الحكومة أو .

(ﻫ) أن تحكم فى أية قضية جنائية ، يكون المتهم فيها رجل بوليس ، إلا برضا المدير ، وان كان المتهم صف ضابط ، أو عسكرياً فى قوة دفاع السودان ، فلا تحكم إلا برضا قومندان القسم أو المدير أو .

---

(١) ملحق التشريع السنوى السابع ص ٧٥ .

(و) أن تحكم فى أية جريمة ، من الجرائم المبينة فى الجدول الأول الملحق بهذا القانون .

إلى آخر ماورد من الاستثناءات فى تلك المادة .

أما القانون الذى يطبق فى تلك المحاكم ، فقد نصت عليه المادة التاسعة ، وهو فى جملته القانون الأهلى ، والعرف السارى فى دائرة اختصاص المحكمة على ألا يخالف العدالة أو الفضيلة أو النظام ، كما لها أن تطبق أى قانون يسمح لها أمر انشائها أو لوائحها بتطبيقه . أما المادة ١١ فتنص على أن الأحكام يجب أن تصدر بالاجماع ، وإلا وجبت الموافقة عليها من المفتش وهو يؤيد حكم الأغلبية ، وتستأنف الأحكام عند المفتش والمدير .

ولنقف هنا قليلا لنبدى بعض الملاحظات على هذا النظام .

بدأت الحكومة سياسة الانتقال من الحكم المركزى المباشر ، إلى نظام اللامركزية غير المباشر ، فى الناحية القضائية فقط ، وحجتها فى ذلك أن رؤساء العشائر ، وكبار رجال القبيلة ، كانوا من قديم الزمان ، يتمتعون بسلطة عقاب أفراد قبائلهم . والفصل فى النزاع بين الأفراد ، وأن المجالس المشتركة بين القبائل وبين البلاد المجاورة ، كان لها حق الفصل فى أى نزاع بين القبائل والبلاد المجاورة وحجة الحكومة الثانية أن التجربة ، تنجح كثيراً فى ميدان القضاء وتعطى الرؤساء مركزاً محترماً ونفوذاً معترفا به ، مما يجعل من السهل عليهم فى المستقبل أن يتولوا شئون الإدارة والتنفيذ فى مقاطعاتهم .

ولكن الأخطاء التى ارتكبت فى هذا العمل كثيرة وخطيرة .

إن نظام القبيلة ، لا يصلح أن يكون وحدة لنظام الحكومة المحلية أو أى نظام حكم . وأهم عنصر يراعى فى مثل هذه الأحوال ، هو عنصر جغرافية الإقليم واقتصادياته ، ونوع الحياة التى يحياها سكانه . وسرعان مالاحظت الحكومة هذا الخطأ ، ولكنها عندما أرادت إصلاحه ، ارتكبت خطأ آخر ، وذلك لأنها دمجت القبائل الصغرى فى المقاطعة الواحدة تحت رئاسة القبيلة ذات النفوذ الكبير ، وبهذا خلقت بعض الزعماء ، الذين أصبح لهم نفوذ مماثل لنفوذ عهود الاقطاع ، حتى حسب الناس أنهم إزاء دكتاتوريات أهليـــة ، يسندها سلطان

الحكومة ، وتحميها حرابها . وعيب آخر لهذا النظام ، أنه لا يعطى الكفايات والمؤهلات الفردية فرصة الظهور لخدمة المجموعة ، لأنه ليس من المحتمل دائماً أن يكون رئيس القبيلة الكبيرة ، أقدر أفرادها على الاضطلاع بشئون الحكم ، ناهيك من أن يكون أكثر كفاية وأعظم مؤهلات من رؤساء القبائل الأخرى التى أدمجت فى قبيلته ، وتحت رئاسته ، لا لشىء إلا لأن قبيلته أكثر عدداً ، وأوفر مالا ، وكثيراً ما يدس رئيس القبيلة الكبيرة ، لرؤساء القبائل الصغيرة ، ليحطمهم ويقضى عليهم ، حتى لاينافسوه يوما فى رئاسة المقاطعة ، وسيئة أخرى لهذا النظام ، قانون الوراثة الذى يكاد يجعل حكم المقاطعات حكم ملكية ، لا حكما دمقراطيا ينال فيه ابن الزعيم ، وابن الرجل العادى ، حق الظهور وفرصة الحكم ، بقدر ما يبديه الواحد منهم من كفاية ومقدرة ، وما يتمتع به من حب الناس وثقتهم . إن هذا النظام يخلق فى البلاد سلطات لم تعرفها من قبل ، وزعامة العشائر فى الماضى ، كان يتمتع بها القوى الأمين المحبوب من الرجال ، ولا يتحتم أن يتمتع بها ابنه من بعده ، أو أحد أقاربه .

إن خير وحدة لنظام الحكم المحلى ، هى وحدة المركز الإدارى . فقد ثبت بمرور الزمن أن المراكز قسمت تقسيما يتناسب مع جغرافية المنطقة ، واقتصادياتها ونوع الحياة التى يحياها الناس ، وأن كل مركز من هذه المراكز ، يكاد فى الغالب الأعم ، يقوم بمصروفات إدارته وتنمية مرافقه العامة ، بما يرد إلى خزائنه من الضرائب المباشرة . وخير لهذا النظام من الحكم المحلى ، أن تديره مجالس الأرياف ، ينتخب أعضاؤها بطريقة الانتخاب من درجتيه ، إلى أن يمكن بمرور الزمن الانتخاب المباشر . وهذا ما سنبسطه بإيضاح فى فصل مقبل .

على أن السلطات الجنائية التى أعطيت لتلك المحاكم سلطات واسعة ، وليس هناك قانون أهلى أو عرف واضح المعالم ، تستطيع تلك المحاكم ، أن تطبقه دون أن تخطىء فى التطبيق . واستنباط القواعد القانونية ، من العرف ، والعادة للحكم بها ، ليس بالأمر الهين . وكثيراً ما يصعب على الفنيين من رجال القضاء المتفقهين وقد أتيحت لى فرصة لأرى هذه المحاكم تنظر بعض القضايا . فوجدتهم بعيدين كل البعد عن فهم روح الجريمة والعقاب ، وتقرير العقوبة ، حسب ظروف

القضية وظروف المتهم الخاصة ، فسارق الجمل للمرة الأولى يحاكم بسنة واحدة سجنا ، وللمرة الثانية بسنتين ، وسارق الحمار بستة أشهر للمرة الاولى وهكذا . ولكن الرؤساء ومساعديهم وجدوا فى القضاء خير أداة لإظهار سلطانهم ، ولهذا التفتوا إليه دون شئون الإدارة والتنفيذ المناطة بهم ، ولهم فى ذلك عذرهم .

ويتضح من هذا ، أن دمج السلطة القضائية والسلطة التنفيذية ، يؤدى إلى أضرار كثيرة ، وإهمال جانب من العمل والاهتمام بالجانب الآخر . وربما كانت هذه المحاكم تؤدى عملها أحسن مما تؤديه الآن ، لو فصلت عن الإدارة فى داخل المقاطعة ، ونظرت استئنافاتها أمام قضاة من المصلحة القضائية ، بدلا من رجال السلك الإدارى .

والآن نعود إلى تتبع التاريخ من حيث تركناه .

كانت السلطات الأهلية من قديم الزمن ، تشترك مع الحكومة فى تقدير الضرائب المحلية ، كالعشور والدقنية والقطعان وعوائد المدنية وغيرها ، ولكن لم تكن مطلقة الحرية فى تقديرها بل كانت تعمل بإرشادات رجال السلك الإدارى وتحت مراقبتهم . ولكن فى عام ١٩٢٥ أعطيت دار مساليت ، ودار الشكرية ، ميزانيات منفصلة . وليس معنى هذا ، أن تلك الإدارات الأهلية قد أعطيت سلطات مالية واسعة ، لجمع الأموال وصرفها ، إنما كانت الحكومة تقرر الأموال التى يجب أن تجمع ، والمبالغ التى تصرف ، وكيفية صرفها ، وعلى الادارة أن تتأكد من أن هذه الأموال جمعت وأن المبالغ المحددة للصرف قد صرفت فى الوجوه المقررة . وأعطيت بعض إدارات أهلية ، أقل مركزا من المساليت والشكرية ، سلطات مالية تخول لها تقدير الضرائب المحلية ، مع المراقبة اللازمة وجمعها ، وتقديم حساب مفصل عنها . وقد أعطيت لها كمية معينة من المال ، لصرف المرتبات لعمال الادارة الأهلية فى المقاطعة .

وفى عام ١٩٣٨ ، أصدر السكرتير المالى مذكرة ، عن نظام سياسة الانتقال المالى للسلطات الإدارية المحلية ، فى المناطق الريفية ، قدم لها السكرتير الإدارى بكلمة قال فى مستهلها : « إن المسئولية المالية عنصر هام فى الذاتية المحلية ، وانتقال هذه المسئولية التدريجى ، جزء قائم بذاته فى سياسة حكومة السودان ،

وأنه من الأهمية بمكان أن ينمى إلى أقصى حد عمل السلطات المحلية الحر فى تداول الأموال العامة للفائدة المشتركة ، ولا يمكن أن تسمى وحدة محلية بحق إدارة أهلية حتى تكون قادرة على مراقبة وجباية الإيرادات خاصة تقدير وتحصيل الضرائب المباشرة والإشراف على الصرف فى خدماتها » . وفى المقدمة بعض توجيهات أخرى لتعليم رجال الادارة الأهلية ، أن ينظروا للمال الذى فى أيديهم، للصرف كمال ذويهم ، وأن يبتعدوا عن الفساد والرشوة ، لأنها ليست مخالفة للأخلاق فحسب ، بل مما يقضى على كل نظام مالى . وتدعو المقدمة ، رجال الادارة الأهلية ليستقلوا برأيهم فى شئون المالية ، ولا يلجأوا للمفتش إلا فى الصعاب .

أما المذكرة فقد وضعت الأسس المالية ، وطريقة الحسابات والتحصيل والصرف والمكافآت ، بعد أن وضحت السياسة العامة ، لنظام اللامركزية المالى كما صحبت بعدد من النماذج التى يمكن للإدارات الأهلية أن تتبعها فى طريقة الحسابات ، وأهم مافى هذا النظام الجديد ، تدريب الإدارات الأهلية على الاحتياطى للصرف منه ، قبل تحصيل أموال السنة الجديدة . وللصرف منه فى أوقات الضيق وسنوات المحن ، والتقلب فى الأجواء الاقتصادية . وقسمت المذكرة الانتقال المالى للإدارات الأهلية ، إلى ثلاثة أقسام : بدائى، ووسط، وعالى ، وفى عام ١٩٤١ بلغ عدد الإدارات الأهليـــة التى وصلت الدرجة القصوى ، وأصبحت ذات ميزانيات منفصلة ، إحدى عشر إدارة « هى دار : مساليت ، والمقدمات الجنوبية والزيقات ، وشكرية البطانة . وشكرية رفاعة ، والحسانية ، والبقارة ، وتقلى ، وحمر ، والجوامعة ، ودار حامد . ومجموع ميزانيات هـذه الإدارات ١٣٦٠١٣ جنيهاً مصريا ، وعدد سكانها ٣٠٤٢٨٠ نسمة .

ولكن هـذه الميزانيات ، فى جانب المصروفات ، لاتزيد كثيراً على صرف مرتبات رجال الإدارة والعمال [1] ، لأن مايصرف فى الطرق والصحة العامة ،

---

(١) تبين تقديرات ميزانية الادارة الأهلية فى السودان لعام ١٩٣٩ الأرقام الآتية :

الايرادات	١٢٣٫٠٧٠	جنيه مصرى
الموظفون	٥١٫٣٣٨	« «
الخدمات	٥٫٢٠٦	« «

=

والتعليم قليل لايذكر ، وهى فى الواقع أداة لجمع الضرائب ، وتوريدها إلى الخزانة العامة ، أما الاحتياطى فقد أخذ يتضخم عاماً بعد عام ، دون أن يصرف القليل منه فى المرافق العامة ، والبلاد تحتاج إلى الطرق والعناية الصحية ، كما تحتاج حاجة تفوق حد الوصف للتعليم الأولى ، وهو من أول واجبات الحكومات ، وخاصة الحكومة المحلية [١] .

لم تقم الحكومة بأية خطوة فى سبيل الحكم غير المباشر ، من الناحية الإدارية أو التنفيذية حتى عام ١٩٣٧ إلا ما كان يقوم به زعماء العشائر والمشايخ من عمل إدارى بسيط ، بحكم مراكزهم فى الأقاليم ، وسلطتهم القضائية ، ولكن يبدو أن الحكومة ، رأت فى عام ١٩٣٧ أن تخطو خطوة جريئة ، وفى اتجاه جديد ، يدل على أنها تنوى الإقلاع عن سياسة الإدارة الأهلية ، إلى نظام الحكومة المحلية الصحيح . فأصدرت تشريعا شاملا ألا وهو قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٣٧ واللوائح الأساسية الملحقة به ، وهو القانون الذى يقوم عليه نظام الحكومة المحلية فى البلديات والمدن والأرياف ، ويحدد سلطاتها وواجباتها ومناطق اختصاصها ، وسنعرض له بالتفصيل والإيضاح والتعليق فى الفصول المقبلة ، إنما نكتفى فى هذا الفصل بإيراد ماتضمنته المذكرة الإيضاحية ، لأن فيها توضيحا للسياسة الجديدة وأغراضها ، وطرق الوصول إليها ، وإليك بعض فقرات من المذكرة الإيضاحية :

« إن الحاجة إلى تشريع جديد يتناول الحكومة المحلية لفى ازدياد مضطرد منذ أعوام . . . »

« والغرض الأصلى من التشريع ، إنما يرمى إلى توسيع قانون النظام العام ،

=		
مصروفات فوق العادة	١٫٣٠١	جنيه مصرى
الوارد للخزانة العامة	٦٤٫٢٢٥	« «
الفائض	١٫٠٠٠	« «

(١) بلغ متجمد الاحتياطى بيد هيئات الادارة الأهلية :

١٩٣٨	٣٠٫٣٥١	جنيه مصرى
١٩٣٩	٣٧٫٤٩١	« «
١٩٤٠	٤٢٫٢٩٥	« «

ليكون قانون حكومة محلية شاملا يتضمن كل السلطات الادراية القانونيـة ، التى يباشرها المديرون ، وكل أعمالهم كسلطات مرخصة ومسجلة ، وبذا يحوى جزءاً كبيراً من قانون الصحة العمومية ، فيجعله قاصراً على أعمـال مجلس الصحة المركزية الهـامة .

هذا وقد نشأ إلى جانب ذلك ، غرض آخر حيث آن أوان تنظيم السياسـة الانتقاليـة ، بشأن السلطات الادارية للحكومات المحلية ، فاستغل هـذا التشريع لتحقيق ذلك الغرض ، وقد ظهر أيضا أنه لو استثنينا بعض المدن الكبرى ، فإن الأحوال تختلف فى مناطق القطر ، حاضره وباديه ، اختلافا كبيراً لا يستطاع معه إيجاد نظام محكم يفى بحاجاته المتعـددة ، وإن خـير ما يتوصـل به إلى إيجاد نظام شامل يتناول كل القطر ، إنمـا يكون بإصدار ثلاثة قوانين مختلفة .

وهذه القوانين هى :

(ا) قانون الحكومة المحلية للبلديات ، الذى يسرى فقط على المدن الكبيرة ، التى تعقد إدارتها بمشكلة استيطان الأوروبيين لها ، بشكل واسع ، كالخرطوم والخرطوم بحرى وأمدرمان وعطبرة وبورتسودان .

(ب) قانون الحكومة المحلية للمدن وهو يسرى على المدن التى فى مستوى الأبيض وكوستى أو كسلا ذات المشاكل الحضرية ، لكنها أقل تعقداً من مدن البلديات .

(ح) قانون مناطق الأرياف ، وهو يسرى على باقى القطر » .

ثم تذكر المذكرة الإيضاحية مقارنات وفروقا بين القوانين الثلاثة الخاصـة بكل قسم من الأقسام المذكورة آنفا وما دمنا سنناقش هذه القوانين فى الفصول المقبلة فلا داعى لاقتباس تلك الفقرات هنا .

وتختتم المذكرة بفقرتين نرى من الضرورى إيرادهما هنا : «أن تهذيب السعادة ، والعرف الأهلى ، بقانون مناطق الأرياف فى شكل أوامر ثابتة ، يقلد موظفى الادارة مسئولية كبرى ، نحو توجيه وضبط هـذا النظام . وسيأتى فى النهاية بمعلومات قيمة لما يتطلبه التشريع المحلى .

« والمرجو أن يبرهن تقسيم مناطق الحكومة المحلية فى السودان إلى ثلاثة أنواع منفصلة لكل واحدة منها تشريعها المناسب لها ، على تقدم عظيم فى الحالة الحاضرة ، حيث يوجد تشريع واحد يراد به أن يشمل بانتظام كل أنحاء السودان بالرغم من وجود اختلافات الأحوال السائدة فى جهات مختلفة وسيعطى التشريع الجديد ـ الذى سوف لا يعتبر كاملا بصدور هذه القوانين الثلاثة ـ قوة جديدة للحكومة المحلية فى السودان[1] » .

ولكن هل أدى هذا التشريع ، واللوائح الملحقة به ، إلى خلق حكومة محلية بالمعنى المفهوم من هذه الكلمة . أم أن التطور لم يبلغ حده ، ولا تزال ذيول سياسة الانتقال ونظرة الحكم غير المباشر الاستعمارية باقية ، ولابد من خطوات أخرى للقضاء عليها ، وإيجاد الحكومة المحلية الصحيحة ؟ .

الجواب لا ونعم .

لا ، لأن الإدارة الأهلية ، وليدة النظرة الاستعمارية ، لا تزال باقية تتمتع بالقوة والسلطان ، وإن أطلق عليها اسم الإدارة المحلية .

ونعم ! لأنَّ هـــذا القانون مهد لخلق نظام المجالس فى البلديات والمدن ، وأعطاها سلطة إدارية وتنفيذية بعد أن كانت سلطة مجالس البلديات فى أمدرمان والخرطوم والخرطوم بحرى وفى بورتسودان سلطات استشارية .

هذا هو تاريخ الإدارة الأهلية ونموها مع قليل من التطور من نظام الإدارة الأهلية إلى نظام الحكومة المحلية .. وقبل أن نناقش قوانين ١٩٣٧ . واللوائح الملحقة بها ، يجدر بنا أن نتحدث بإسهاب ، فى الفصل المقبل عن نظرية الحكم غير المباشر ، وسياسة الانتقال . وهى النظرة البريطانية فى حكم المستعمرات الأفريقية ، ونقارنها بنظرية الحكم المباشر ، كما يراها الفرنسيون .

---

(١) راجع ملحق التشريع الخاص للغازتة رقم ٦٥٢ الصادر بتاريخ ١٥ أكتوبر سنة ١٩٣٧

الفصل السادس

الحكم غير المباشر

ليس نظام الحكم غير المباشر ، بالشيء الجديد فى عالم السياسة الاستعمارية من حيث النظرة والتطبيق ولو إلى حين ، لأن الاعتراف بالنظم القائمة فى بلدما وقت الفتح واقرارها حتى يستتب الأمر للفاتحين ، معروف منذ أن بدأ الانسان يغزو ويستعمر أخاه الانسان . والأمثلة التاريخية لاحد لها : فأنت تجده فى عهد الأمبراطورية الرومانية ، وعند الفرنسيين وعند الانجليز ، ولكن نظام الحكم غير المباشر ، بمعناه السياسى المتعارف الآن كسياسة استعمارية تعمل بها الأمبراطورية البريطانية فى حكم المستعمرات الافريقية وغير الافريقية ، فأول من عمل به ونظمه ووضع له المبادىء والأسس اللورد لقرد ، حيث جعله نظام الحكم السائد فى نيجريا الشمالية ، وانتشر هذا النظام فشمل نيجريا الجنوبية . وأخيراً أخذ ينتظم فى معظم الأقطار الافريقية الاستوائية وغير الاستوائية كما تعدى حدود أفريقيا .

وما معنى الحكم غير المباشر ؟

وهنا ينبغى أن أنقل للقارىء آراء الصفوة المختارة من رجال السياسة القائلين بصلاحية نظام الحكم غير المباشر . وسأحاول جهدى لأورد آراءهم حسب ترتيبها التاريخى وأول رأى عثرت عليه فى تنقيبى رأى السير شارلس بروك وكان «راجا» فى سراواك وذلك فى عام ١٧٧١ حيث يقول :

« إن الخطأ الشائع الذى يرتكبه الأوروبيون فى الشرق فرض المدنية الغربية دفعة واحدة مع استبعاد النظام الأهلى بدلاً من استخدامهما سويا ليكمل هذا ذاك . وهناك سبيلان يمكن أن تسلكهما الحكومة : الأول أن تبدأ بالأشياء كما

تجدها وتحجر على الضار أو غير العادل وتسند المعقول والعادل من عرف الأهالى ، وتترك النظام والتشريع للفرصة المناسبة ، وعند ماتشعر بمطالب جديدة تناقش وتقرر لها التدابير المناسبة المعمولة فى المكان ذاته لا المجلوبة من الخارج وتستوثق من أن هذه لاتخالف العادات الأهلية ، وتحصل على رضا الأهالى بها قبل تطبيقها .

والتقدم بهذه الطريقة عادة بطىء ، وليس هذا النظام بكله وكليله مرضيا من حيث وجهة نظرنا ولكنه هادىء وأكيد والثقة تزداد ولا يخيل للأهالى عند ما تحين الفرصة أن النير الأجنبي يثقل كواهلهم .

أما السبيل الثانى فهو أن تنظف المكان هنا وهناك وتدخل فى هذا الفراغ شيئاً يرتضيه الأوروبيون أكثر من سواه قانون عقوبات على أحدث طراز .... أو فرض نظام ضرائب وبوليس يجلب من الغرب برمته مع التأكد التام من براعته فى ذاته ولكن بقليل من التفكير فى مدى صـــلاحيته للظروف التى سيصادفها[1] .

وهذه السياسة بعينها هى التى قال بها اللورد لقرد فى شمال نيجريا عند ماتولى الحكم فيها للمرة الأولى . ومفتاح سياسة اللورد لقرد الإدارية يتلخص فى كلمتين اللامركزية والاستمرار . ولكن الذى يقول باللامركزية والاستمرار لابد أن يؤمن فى التعاون بين الحاكم والمحكوم وبين المحكوم والمحكوم ، ولهذا كان اللورد لقرد ينادى بهذا التعاون ، ويلقن كل فرد يعمل فى إدارته هذه الحكمة البالغة . وأول مافكر اللورد لقرد ما تطبيق هذه السياسة عند ما كان فى شرق أفريقيا ووضع كتابا ضمنه آراءه عن الإدارة الأهلية . وقد طبع الكتاب فى عام ١٨٩٣ وكان ينادى بتطبيق هذا النظام فى يوغندة قبل أن يطبقه فى شمال نيجريا . ولنستمع إليه حيث يقول : « فيما يختص بالرقابة الداخلية فى يوغندة فانه من رأيي أن يكون الغرض الذى يرمى إليه فى إدارة هــذه البلاد أن تحكم بواسطة حكومتها التنفيذية الخاصة . فالأهالى مفرطون فى الذكاء وعندهم تقدير مدهش

(١) The Anglo Egyptian Sudan. P.P. 233 - 234.

للعدل والإجراءات القانونية ، وينبغى أن يكون هدفنا أن نربى وننمى فيهم روح العدالة[1] .

وكتاب اللورد لقرد المشهور الوصاية المزدوجة The Dual Mandate المرجع الأول والاخير ، فقد بسطت فيه النظرية بجلاء واتخذت نيجريا المثل لأنها المهد الذى ترعرع فيه الوليد وشب وأخذت روحه تطوف البقاع المجاورة أو لعلها تعدت الحدود . ولا أريد أن أقتبس هنا من ذلك الكتاب ولكنى أحيل القارىء الذى يريد التوسع إلى الفصل الخامس والفصلين العاشر والحادى عشر من ذلك الكتاب الذى يعتبر العمدة فى إدارة المستعمرات البريطانية الإفريقية .

ولكن اللورد لقرد له حواريون وأتباع لايسع الباحث إلا أن يورد آراءهم لعل فيها بعض الجدة وزيادة الإيضاح . وأول أولئك المستر تمبل الذى عمل فى نيجريا الشمالية زمنا طويلا وكتب كتابه Native Races And Their Rulers وقد نشر فى عام ١٩١٨ وهو يقول عن الحكم غير المباشر :

« أعنى بالحكم غير المباشر نظاماً إداريا يؤثر بواسطته النفوذ الأوروبى على الأهالى بطريق غير مباشر - بطريق رؤسائه وليس مباشرة عن طريق الضباط الأوروبيين - فى السياسة والبوليس الخ . وبواسطته يضع الأوروبى نفسه بعيداً ويترك سواد الأهالى ليفهموا أن الأوامر التى تأتى إليهم تصدر من زعمائهم وليس من الرجل الأبيض الدخيل[2] .

وهذه الفتاة التى نالت كرسى الأستاذية فى جامعة اكسفورد ، والتى طافت شعاب افريقيا تتفقد شعوبها ونظام الحكم فيها ، أليست لها رأى فى الحكم غير المباشر ؟ لقد قالت مس برهام :

« يمكن أن يعرف الحكم غير المباشر بأنه نظام تعترف فيه الدولة الوصية بالجماعات الإفريقية القائمة ، وتساعدها على الأخذ بوظائف الحكم المحلى .

---

(١) Native Administration In Nigeria by. M. Perham P. 36.

(٢) ص ٣٠ ، من كتابه Native Races And Their Rulers

ويتحدث البعض بالفعل عن الحكومة المحلية الأهلية . ولا يمكن أن يكون هناك اعتراض على هذا إذا تذكرنا أنه بالرغم من أن كثيرا من مبادىء نظام اللامركزية المقبولة على وجه الاجمال يمكن تطبيقها ، فهى حكومة محلية ، مع الفارق ، مادام ولاء الناس فى الغالب يوجه نحو زعمائهم ورجال قبائلهم »[1] .

ولكن هذه فقرات تعطى آراء متفرقة قل أن ينفذ منها الناظر للصورة المجملة لهذا النظام من الحكم ، ولا بد من تفصيل الحديث ومتابعة تطور الحكم غير المباشر . والأصل فى الحكم غير المباشر إدارة البلاد بواسطة حكامها من الوطنيين وقد اتبعها ونماها اللورد لقرد عندما عين مندوبا ساميا لنيجريا فى عام ١٩٠٠ ، ووضع لها الأسس كنظرية للإدارة الأهلية فى سلسلة من المذكرات السياسية جمعت وطبعت فى عام ١٩١٨ ، ثم فى كتابه الوصاية المزدوجة (The Dual Mandate) الذى طبع فى عام ١٩٢٢ . والمبدأ الذى تنطوى عليه هذه السياسة هو أن المؤسسات الأهلية فى ذاتها لها قيمتها كوكالات حكومية ، وليس هدف السياسة أن تقوم فى إفريقيا شبكة من المؤسسات الأوروبية . على أن مبدأ المحافظة على المؤسسات الأهلية قد انتقل إلى مبدأ تنمية تلك المؤسسات والارتقاء بها لتضطلع بالأعباء الحديثة للحكم . ولقد أدرك المسئولون أن هذه المؤسسات إذا كان لا بد لها أن تلعب دورها فى هذا العالم الحديث ، فلا بد أن يطرأ عليها من التغيير ما قد يغير ملامحها ومعالمها حتى لا يمكن التعرف إليها[2] .

يقولون : إن الحكم غير المباشر نقطة ابتداء فى طريق التطور نحو الحكم الذاتى ، وإنه خير ما جادت به الإدارة البريطانية . ولكن الحكم الذاتى يستوجب قيام نظام تمثيلى برلمانى ، غير أن الساسة البريطانيين يقولون : إن فلسفة الحكم غير المباشر تنطوى على عدم تحديد طبيعة النظم السياسية التى قد ينتهى إليها نظام الحكم غير المباشر فى بلد ما قبل أن يأتى الوقت المناسب ، وفى رأيهم أنه لا يبعد أن ينتهى نظام قائم على المؤسسات الافريقية إلى نوع من الحكم الذاتى . أنا لا أفهم هذا ، ولكن السياسة البريطانية لها أساليبها ولا يفهمها إلا أصحابها . فكل مستعمرة

---

(١) Native Administration In Nigeria. P. 348.

(٢) An African Survey. Lord Hailey P. 134.

عندهم حقل تجارب ، وكل مستعمرة حبلى ولا يدرى أحد عما ذا ستتمخض ، ومستعمراتهم : كالليالى من الزمان حبالى ، مثقلات يلدن كل عجيب .

طبق التعبير المعروف بنظام الحكم غير المباشر على كثير من أوضاع الإدارة الأهلية المختلفة فى كثير من مستعمرات التاج البريطانى ، ولكن الوضع الذى اشتهر به ذلك التعبير أكثر من سواه هو ذلك الذى تعترف فيه الدولة الوصية بالجماعات الأهلية القائمة وتساعدها على ضوئه على النحو والتكيف حسب ما تمليه وظائف حكومتها المحلية . وأوضح ما يتميز به الحكم غير المباشر عن الحكم المباشر نظرته للمكانة التى تعطى للسلطات الأهلية التقليدية فى نظم الإدارة والقضاء والاستفادة من تلك السلطات . وتعطى إدارة المستعمرات الحديثة فى الغالب السلطات الأهلية من الاعتبار والواجبات ما تجد تلك السلطات متمتعة به عند دخولها البلاد ، وفى بعض الأحايين تهمل تلك السلطات ولا تعطيها قيمتها التقليدية ، وذلك عندما يتراءى لها أن ما تدخله من نظام أحسن من النظام الذى وجدته فى البلاد ، وأقرب إلى روح العدالة والإنسانية فى نظرها . فإذا نظرنا إلى الهند وجدناها قد حكمت بنظام الحكم المباشر حيث قامت بها إدارة من الأوروبيين، وكان قضاؤها بيد الأوروبيين ، وعند ما تعلم بعض الهنود استخدموا فى وظائف الإدارة والقضاء ، وبمرور الزمن قامت مجالس المدن والبلديات ومجالس الأرياف، ويخطىء من يحسب نظام الراجات نوعا من الحكم غير المباشر . ولكن السياسة البريطانية فيما يختص بالهند لها عذرها : أولا لأن سياسة العصر عندما احتلت الهند لم تعرف غير الحكم المباشر ، وثانيا لأن الهند تفرق الناس فيها طرائق قدداً . وكثرت الطوائف والنعرات الدينية ، ولا يمكن الارتكان إلى وحدة من الجماعات البشرية تعتبر نواة صالحة لنظام الحكم غير المباشر .

ومن الجلى أن الإدارة الأهلية ليست الحكومة المحلية . لأن الأولى سياسة استعمارية وهى المعروفة بالحكم غير المباشر ، والثانية نظام حكم داخلى ليحكم كل مدينة أهلها وأصحاب المصالح فيها ، ويتساموا بمدينتهم أو مقاطعتهم إلى المكان اللائق بها بين المدن والمقاطعات . وكل من يقول لنا إن الإدارة الأهلية هى

الحكومة المحلية إما أن يكون جاهلا بمعنى الألفاظ التى يستعملها أو يريد أن يستجهلنا ويعمى الأمور علينا .

لكل نظام من نظم الحكم حسناته وله سيئاته . والسياسة البريطانية الاستعمارية فى الأقاليم الافريقية بوجه خاص ، والمعروفة بالحكم غير المباشر ، لا تشذ عن هذه القاعدة . وهى على كل حال فلسفة قومية فى الاستعمار قد يراها غير البريطانيين من المستعمرين فاسدة الفساد كله ، ويراها البريطانيون صالحة كل الصلاح محققة لسعادة الأمم المستعمرة مؤدية إلى الحكم الذاتى ولو بعد أجيال ، لأن طريق الحكم الذاتى فى زعمهم طويل وشائك ، ولا يقطع إلا بالصبر والسير الوئيد . « ودعاة الحكم غير المباشر لا يرون فيه مجرد وسيلة للحكم الذاتى المحلى ، بل يرون فيه فضيلة خاصة لأنه يدل على الطريق السوى لمعالجة كل المسائل الخاصة لترقية الأهالى اجتماعيا وسياسياً . على أن هنالك كثيرين لم يتبينوا أن الفضيلة التى يشيرون إليها لا ينطوى عليها نظام الحكم غير المباشر ، ولكنها ترجع إلى كل الفلسفة السياسية التى أوحت به . وأن الحماس الذى حظى به النظام فى بعض الدوائر شجع من المستعمرات البريطانية على نظرة نحوه ليست دائما فاحصة مدققة كما ينبغى أن تكون كما أدى إلى ميل لاستخدامه فى ظروف من الواضح أنه لا يناسبها »[1] .

ويحسب دعاة هذا المذهب من مذاهب الحكم أن الأهالى لا يقبلون عادة الجديد من الأشياء التى لا تطلبها طبيعتهم ولا بد من القبول الأصيل الطبيعى ، ولهذا فنظام الحكم غير المباشر هو الذى يحقق مثل ذلك الرضا لأنه يرتكن على احترام الناس لزعمائهم واعتزازهم بالمؤسسات التى يمكنهم أن يعتبروها خاصة بهم.

ولكن عيوب الحكم غير المباشر كثيرة :

وأول ما يلفت النظر المبالغة فى المحافظة على النظم القديمة والسلطات التقليدية وفى بعض الأماكن الحرص على خلق سلطات وإعطائها من الصبغة التقليدية ما لا وجود له إنما هو مجرد وهم . والنظم القديمة قد تكون فاسدة وتكون غير

(١) An African Survey. Lord Hailey P. 52-8.

مسايرة للزمن ، وقد تتغير الظروف التي دعت لها في الماضي ويصبح بقاؤها كالأثر القديم المتلكئ في بناء جديد على نظام معماري حديث ، ويحتفظ به صاحب الدار في هذه العمارة لا لشيء إلا ليزهو بهذا القدم ، وإن كان وجود الأثر مما يشوه جمال البناء ولا يتناسب مع الفن المعماري الحديث . وأي معنى لبقاء جماعة كان الداعي إلى إيجادها دوافع اقتصادية محلية ، أو خوف الغزو من نفر مجاور لاتقوى على صد غزوه إلا إذا اتحدت ، أي معنى لبقائها وقد زالت تلك الدوافع الاقتصادية المحلية ، وأصبحت تلك الجماعة تخضع لنظام اقتصادي يشمل القطر كله بل تخضع لعوامل اقتصاد عالمية ، وأي معنى لبقائها ولم يعد ثمة خوف من الغزو حيث عم البلاد الأمن والطمأنينة . لامعنى لذلك في رأيي إلا أن يكون المستعمرون يريدون أن يبسطوا سلطانهم بطريق غير مباشر وتلك الجماعة خير أداة لتنفيذ تلك السياسة .

والعيب الآخر أن نظام الحكم غير المباشر لا يريد أن يفسد على البيئات المتأخرة سعادتها وهناءها بإدخال نظام مدنية غريبة على الناس الناعمين بالجهل والفقر والداء . إنه لمنطق غريب ، وأي بلاد من بلاد العالم المتحضر لم تكن في وقت من الأوقات موطنا للجهل والفقر والداء ، ولم يكن الناس فيها ليعتبروا ذلك أو يشقوا به . لماذا أفسدوا على أنفسهم تلك السعادة : فليعلم المستعمرون الناس ، وليوفروا لهم رغد العيش بما تجود به بلادهم من خيرات ، وليطردوا عنهم الداء ، فالناس حريصون على مثل هذا الشقاء أكثر من حرصهم على تلك السعادة الموهومة .

والحكم غير المباشر لاتتوفر فيه اللامركزية في الواقع لأن الموظف البريطاني في الغالب يسيطر على رجال الحكم الأهلي ويملي عليهم رغباته لينفذوها ويبقى هو بعيداً عن المسئولية المباشرة . وثمة شيء آخر يتصل بهذه النقطة اتصالا وثيقا ، ذلك أن الرجال الذين تسند إليهم مهمة تنفيذ هذه السياسة سواء من الأوروبيين أو من الأهليين في الغالب لا يسمو بهم ذكاؤهم ولا تعليمهم إلى حيث ينبغي أن يكون رجال الحكم في مثل تلك البلاد التي تحتاج إلى التفكير والحكمة والدراية في إدارتها . والضباط السياسيون في الغالب عابرو سبيل

ولكل منهم سياسته الخاصة ، ورجال الإدارة الأهلية مكرهون على أن يكيفوا أنفسهم حسب السياسة التى يريدها الضابط السياسى للأقليم . وفى بعض المستعمرات لايوجد من المذكرات السياسية والأوامر الإدارية ما يوضح سياسة الحكم ويسن طرق الإدارة حتى يسير الضباط السياسيون على هدى تلك السياسة وحتى يتبعوا تلك الطرق وبهذا لكل ضابط سياسته ، ولكل منهم طريقه ، وهذا مما يؤدى إلى الاضطراب والفوضى . ولايتقدم الإقليم خطوة فى عهد حاكم ألا ليتأخر خطوات فى عهد الآخر ويبدأ التجربة من الأول وهكذا دواليك .

على أن الخطر الداهم فى سياسة الحكم غير المباشر إنما هو حرص حكومات المستعمرات على الوصول إلى ادارة مقتدرة فى الظاهر تعمل بواسطة وكلائها من الأهالى الذين يصبحون طبقة خاصة لها مصالحها ومقاييسها وأوضاعها التى تفصلها عن سواد الشعب ، لافرق فى ذلك إن كان أولئك الوكلاء زعماء الشعب الطبيعيين أم فرضوا على الناس فرضا . ويعطى أولئك الزعماء سلطات واسعة فى وقت وجيز ، وكثيراً ماترتكب الأخطاء باسم هذه الزعامة ، ويعذب الناس بفضل تلك السلطات الواسعة ، وقل أن ينفذ رجال الحكومة من المستعمرين إلى طبقات الشعب ويتعرفوا أحوالهم ونفسياتهم ويقفوا على آلامهم وما وقع عليهم من ظلم وتعذيب ويبقى الحال على هذا المنوال إلى أن يطفح الكيل ويثور الناس على النظم وعلى الحاكمين .

بقيت مسألة المتعلمين من أبناء البلاد :

بقيت مسألة من يحلو للمستعمرين أن يسموهم الأقلية المتعلمة .

هؤلاء لاحساب لهم فى عالم الحكم غير المباشر وإن كان البعض منهم قد وجد سبيله إلى ملء بعض الوظائف الفنية فى الإدارات الأهلية فى نيجريا وغيرها . والسبب فى ذلك أنهم بتعليمهم وثقافتهم أصبحوا غرباء فى بلادهم ولا حق لهم أن يتزعموا العشائر أو يرأسوا المقاطعات إلا بقدر ما للأجنبى من حق . هل التعليم يباعد بين الرجل وأهله ؟ كلا ، إنما التعليم يقربه إلى أهله وبيئته ويسلحه لدراسته تلك البيئة ومعرفة ما تحتاجه وما تشكوه من داء ليسد النقص ويصف

العلاج . ولماذا أقلية ؟ ذلك لأن الإشراف على التعليم فى يد من يريدون المحافظة على النظم كما وجدوها ومستوى المعيشة كما وجدوه . أما إذا قاموا بواجب الحكومات الأول ألا وهو التعليم لكان الحال غير هذا ولما وصف المتعلمون بالأقلية المتعلمة . الجهل لايلد إلا الحمق ولا يمكن أن يتمخض عن الحكمة فى يوم من الأيام ، وإذا تذرعوا بعنصر التجارب فليس تجارب الناس تقاس بالسنين قدر ماتقاس بالإدراك ، وما يدركه الجاهل فى عشرات السنين يستطيع أن يدركه المتعلم الحصيف فى عشرات الأشهر إن لم تكن الأيام .

ويحسن أن أشير هنا إشارة عابرة إلى نظام الحكم فى المستعمرات الفرنسية فى أفريقيا . نظام الحكم الفرنسى فى مستعمراتهم إنما هو نظام الحكم المباشر إلى أبعد الحدود ، فليست المستعمرة تدار بواسطة حكومة مركزية فحسب ، بل تكاد تدار من وزارة المستعمرات فى فرنسا ، وتعتبر كل مستعمرة فرنسية جزءاً من فرنسا أو مديرية من مديرياتها ولها ممثلوها فى مجلس النواب الفرنسى ، وتصدر القوانين فى فرنسا ، ويحرص الفرنسيون على صبغ الشعب بثقافتهم وقتل قوميته فلا يبقى منه مايدل على شخصيته إلا النذر اليسير ، وهذا فناء أو عين الفناء ، ومن أراد التفصيل فليرجع إلى كتاب اللورد هيلى الذى ذكرناه أكثر من مرة وليراجع الصفحات ١٨٥ إلى ٢٠٦ فهو واجد كل ما يحتاجه من المعلومات .

على أن الحكم المباشر فى المستعمرات له حسناته وله عيوبه وهو فى ذاته إدارة البلاد عن طريق موظفين من الأوروبيين أو الأهالى تعينهم الحكومة المركزية ولا يعطى من الأهمية ، إلا قليلا ، للنظم القبلية والاقليمية وروابط القرية وغيرها من المسائل الاجتماعية . ومن المقاصد الحسنة التى ترمى إليها فرنسا مثلا من وراء الحكم المباشر ، أن تصل بالشعب المستعمر إلى درجة من الثقافة والمدنية مماثلة إلى درجة الشعب الفرنسى ، وأن يكون واضح المدنية بتمثيله فى فرنسا ، لاعن طريق المؤسسات الأهلية القائمة فى البلاد . وهذه النظرية لها أثر من مبدأ المساواة بين الأفراد والشعوب الذى نادت به الثورة الفرنسية . ولكنها سياسة نظرية لا أحسب أنها طبقت فى الواقع ؛ فحال الشعوب التى تخضع للحكم الفرنسى كثيراً ما تدعو إلى الشفقة والرثاء . أما أوضح عيوب الحكم المباشر فهذه المركزية التى تدب دبيب

السلحفاة ، ونفقات الحكم الباهظة ، وعدم الاستقرار لتنقل الموظفين .

من البدهيات أن السودان ليس مستعمرة من مستعمرات التاج البريطانى كما أنه ليس مستعمرة مصرية . والحكومة القائمة فيه حكومة إدارية تنوب عن الدولتين صاحبتى المصالح المشتركة فى إدارة البلاد . ولكن هذا لا يمنع من أن تطبق فيه بعض نظم السياسة البريطانية الاستعمارية لأن المشرفين على هذه الإدارة هم البريطانيون . وقد جربت فى السودان حتى الآن طرائق الحكم المباشر ، وطرائق الحكم غير المباشر ، وهو الآن فى طور انتقال إلى نظام الحكومة المحلية أو الحكم عن طريق المجالس . ويصح أن نقف هنا قليلا لنرى هل السودان من الأقطار الافريقية التى يصح أن يطبق فيها نظام الحكم غير المباشر بوصفه المعروف فى نيجريا مثلا ؟

السودان قطر مستعرب ، وقد ارتبطت مصائره بمصر من قديم الزمان ، واللغة الغالبة فيه لغة العرب ، والإسلام دينه الرئيسى ؛ فلا يمكن أن يقال أن سكانه شعوب متفرقة لكل جماعة منها لغة خاصة ودين خاص وعادات خاصة ، ولهذا لا بد من أن تقوم فيه وحدات خاصة لكل منها رئيسها وسلطته الإدارية وزعامته الحكومية ، ولا أقول السياسية ، كما أن السودان قطر عرف المدنية من قديم الزمان ، ولا يتأتى أن يزعم أحد بأنه من الواجب ألا يفسدوا على أهله هناءهم وسعادتهم بإدخال المدنية الحديثة إلى ربوعهم . واذا ذكروا الجنوب وجبال النوبة ، فالخطب يسير لأن سكان تلك الأصقاع يتعلمون العربية بالسماع وفى أقرب وقت ؛ والإسلام الدين الطبيعى الذى يجذبهم فلا يكادون يختلطون بسكان المدن إلا وقد نزعوا وثنيتهم عنهم . والفوارق القائمة الآن مرجعها للسياسة . فالمناطق مقفلة أمام الوطنى إلا للزيارات العابرة أو الإقامة ، والحكومة فى مدى أربعين عاما أو يزيد لم تفتح سوى مدرسة حكومية واحدة فى الجنوب ، وتركت شئون التعليم لمدارس الأرساليات ، وهذه تهتم بالتبشير أكثر من اهتمامها بالتعليم والتثقيف .

والسودان ليس كبعض البلاد الإفريقية التى منيت بالمستوطنين من البيض ،

ولذلك فبلادنا خالية من مشكلات جنوب إفريقيا وكينيا ويوغندا ، كما جنبت بفضل حكمة اللورد كرومر شرور الامتيازات الأجنبية .

ولهذا يصح أن يقرر الباحث أن السودان من البلاد التى طبقت فيها سياسة الحكم غير المباشر الاستعمارية خطأ ولا توافق طبيعته ولا ظروفه مثل هذه النظرة الاستعمارية .

وإنى ، مع إيمانى بصلاحية اللامركزية فى حكم السودان ، أرى أن خير السبل لتنفيذ تلك اللامركزية إنما عن طريق المجالس وليس عن طريق الإدارات الأهلية وليدة نظرة الحكم غير المباشر الاستعمارية ، لأن الناس بواسطة تلك المجالس كما قال الجنرال سمطس « يرعون مصالحهم المحلية ويعبرون تعبيراً مفيداً عن نشاطهم السياسى ، ويتدربون على الخدمة العامة غير المغرضة تدريبا لا يقدر بثمن ، وينمو فيهم شعور اعتزاز بمؤسساتهم وإدارتهم الخاصة ، يمازج ذلك خبرة قيمة فى الإدارة والشئون العامة كما أنهم ينالون قسطاً من الشعور بالمسئولية . وإذا ارتكبت أخطاء فهم يشعرون بارتياح لأنهم وحدهم الملومون ، وعلى هـذا يجدون منفذاً لنشاطهم السياسى والإدارى ولطموحهم ، وهذا مما يكسبهم المران الضرورى للاشتراك المنتظر فى محيط أوسع من الحياة العامة[١] » .

وأخيراً هل نظام الحكم غير المباشر وسيلة إلى الحكم الذاتى ؟ وما هو الحكم الذاتى الذى ستكون وسيلته الحكم غير المباشر ؟ ليس الحكم الذاتى الاستقلال إنما هو إدارة البلاد داخليا بواسطة أبنائها تحت رقابة الشعب الوصى ، أما الشئون الخارجية فتبقى فى يد الشعب الوصى كما كانت عليه قبل الوصول إلى الحكم الذاتى ، ومن الخير أن نبين أنه أقل درجة من نظام الممتلكات الحرة ، لأن تلك لها الحق فى أى وقت أن تنفصل من عصبة الأمم البريطانية متى ما شاءت أن تتخذ هـذا القرار .

ويحتاج الحكم الذاتى إلى قيام الحيـاة النيابية فى البلاد ، كما يحتاج إلى فرض وتطبيق القانون بدون تحيز أو تفرقة بين الأفراد والجماعات ، وتلك لا يمكن

---

(١) An African Survey. Lord Haily P. 581.

الحصول عليها إلا إذ تقدمت البلاد اقتصاديا ، ووجد الغذاء الصالح لجميع الأفراد وارتفع مستوى المعيشة ، وانتشرت سبل الصحة والعناية الطبية ، وأعطيت فرصة التعليم لجميع أفراد الشعب ، ولابد من شن حرب ضد الفقر والفاقة والمرض والجهل .

لكل بلاد مشكلاتها الخاصة فى سبيل وصولها إلى الحكم الذاتى أو قيام حكومة دستورية مستقلة ، ومشكلات السودان أقل كثيراً من مشكلات الهند وكينيا وبعض البلاد الافريقية ، وأقل كثيراً من مشكلات فلسطين . ولا توجد فى السودان طوائف الهند وخلافاته ، ولا توجد فيه مستعمرات البيض التى فى كينيا حيث ينادى البيض بالحكم الذاتى ليكونوا عن طريقه السادة المطلق التصرف فى حكم البلاد ، ولا توجد فيه النزعات المتخالفة المتضاربة بين رغبات العرب أهل فلسطين ورغبات اليهود النازحين إليها من البلاد الأوروبية التى أرغمتهم على المهاجرة بالاضطهاد وشتى السبل . إنما مشكلاتنا مشكلات طبيعية يمكن إزالتها فى أقرب وقت إذا خلصت النيات واتجهت الاتجاه الصحيح .

إننا نحتاج إلى رفع مستوى المعيشة بين سواد الشعب ، وهذا يتطلب التسامى باقتصاديات البلاد ، وتوسيع المنزرع من الأراضى النيلية خاصة وتحسين طرق الرى والزراعة ، وإقصاء شركات الإحتكار ، نحتاج إلى زيادة عدد السكان بتقليل نسبة الوفيات بين الأطفال وانتشار الوسائل الصحية والعناية الطبية . ونحتاج إلى رفع الأمية وتوسيع التعليم ورفع مستواه ، والتدريب الصناعى والفنى . إننا نعرف جيداً أن رفع مستوى المعيشة والتوسع فى العناية الطبية والتعليم . تحتاج للمال ، والمال يحتاج إلى استخدام الأساليب الاقتصادية الصحيحة ، ولا يمكن أن ينكر أحد أن بلادنا عذراء وفيها من الموارد مايمكن استغلاله لمصلحة البلاد وأهل البلاد . ولا بد للوصول لهذه المكانة من حرب عالمية ضد الفوارق الدستورية والفوارق التى تحول بين الوصول إلى مستوى رفيع يعتبر المستوى الأدنى لكل فرد فى العالم بصرف النظر عن لونه وعقيدته مستوى رفيع فى التعليم والغذاء والصحة . إذا تحقق لنا ذلك فقد صرنا أهلا للحكم الذاتى إن لم يكن لحكومة دستورية مستقلة . ولكن هل الحكم غير المباشر عن طريق الإدارات

الأهلية يؤدى إلى ذلك ؟ الجواب لا ، بالخط العريض ، ولا يمكن أن يقول نعم أكثر الناس تحمساً لنظام الحكم غير المباشر. والرأى عندى أن يستخدم الأكفاء من السودانيين المتعلمين فى وظائف سياسية ذات مسئولية وأن يشركوا إشراكا فعليا فى حكم البلاد وإدارتها وهم وحدهم يستطيعون أن يشنوا الحرب ضد الفقر والأمراض والجهل، وهم وحدهم يستطيعون أن يصلوا بالبلاد إلى الحكم «الذاتى» إن لم يكن للحكم الدستورى ذى السيادة التامة .

الفصل السابع

قوانين ولوائح الحكومة المحلية

إذا استثنينا مجالس بلديات الخرطوم ، والخرطوم بحرى ، وأمدرمان ، وبورتسودان فلم تكن فى البلاد حتى عام ١٩٣٧ مجالس بلديات أو مدن لها حق إدارة البلديات والمدن ، وحتى تلك التى ذكرناها لم تكن ذات صبغة تنفيذية إنما كانت مجرد مجالس استشارية تساعد على إدارة تلك البلديات .

وفى عام ١٩٣٧ صدر التشريع الخاص بالحكومة المحلية ، وكان بمثابة نقطة تحول من تلك المجالس الاستشارية والإدارة الأهلية إلى نظام الحكومة المحلية . وقد صدر التشريع فى ثلاثة قوانين قسمت البلاد بمقتضاها إلى ثلاث مناطق : بلديات ، مدن ، وأرياف ، وها نحن أولاء نتحدث عن كل قانون منها ونرى مدى مافيه من دستور وأحكام ، وما يعطيه من سلطات وما يفرضه من واجبات .

قانون الحكومة المحلية للبلديات سنة ١٩٣٧ :

يسرى هذا القانون على المدن الكبيرة التى تتعقد إداراتها بسبب مشكلة استيطان الأوروبيين لها بشكل واسع كالخرطوم ، والخرطوم بحرى ، وأمدرمان ، وعطبرة ، وبورتسودان . وأرجو ألا يفهم من ذلك أن هذه المدن الكبيرة أصبحت مناطق نفوذ للأوروبيين كما هى الحال فى البلاد الافريقية المجاورة ؛ كما أريد أن ألفت النظر مع كثير من الاحترام ، إلى اللفظ الثانى الذى استعمل فى الترجمة العربية للمذكرة الإيضاحية ألا وهو « احتلال » والمقصود به الاستيطان .

يتولى مدير المديرية السلطتين التشريعية والتنفيذية كما يخول له ذلك نص المادة ٦ (١) من قانون البلديات الآنف الذكر ، وله أن يصدر أوامر محلية تعالج المسائل التى لها أهمية ثانوية مثل قفل الميادين والطرق العمومية مؤقتا ،

وانشاء الطرق وحجز الحيوانات الهاملة وتنظيم ونظافة المذابح إلى غير ذلك من المسائل المماثلة . أما اللوائح الخاصة بالمسائل ذات التطبيق العام فيصدرها المدير بموافقة الحاكم العام فى مجلسه كما تنص على ذلك المادة ٦ (٢) من ذات القانون ونضرب مثلا لتلك المسائل لوائح البناء داخل منطقة البلدية وتقسيم المبانى إلى درجات فى جهات البلدية المختلفة ، والاحتياطات الصحية داخل المنطقة ، ومنع انتشار الاوبئة بين الإنسان والحيوان ، وترخيص وضبط ومراقبة الأشخاص المشتغلين بالحرف البسيطة والصناعات المؤذية أو الخطرة وأماكن الراحة العامة .

وما دمنا بصدد إصدار الأوامر واللوائح فيحسن أن نذكر أن المادة ٧ تخول للسكرتير الإدارى وضع لوائح أساسية بموافقة الحاكم العام فى مجلسه . وقد أصدرت هذه اللوائح الأساسية بالفعل فى عام ١٩٣٧ . وأصدرت معدلة فى عام ١٩٣٨ . وهذه اللوائح الأساسية يمكن أن تشمل اللوائح والأوامر التى خول للمدير إصدارها فى المادة ٦ كما للسكرتير الإدارى حق تعديل ولغو تلك الأوامر واللوائح . وإذا ماتم إصدار اللوائح الأساسية فللمدير أن يطبق فى أى وقت أية لائحة أساسية بموافقة السكرتير الإدارى على البلدية أو البلديات الواقعة فى مديريته كما يمكنه أن يطبق بعد موافقة السكرتير الإدارى والسكرتير القضائى أية لائحة بعد تعديلها لتناسب الظروف الخاصة فى منطقة بلديته ويمكنه لغو وإيقاف التطبيق بمثل تلك الموافقة . على أن السكرتير الإدارى له الحق أن يطالب من المدير تطبيق أية لائحة أساسية داخل البلدية .

وفى غير حالات الطوارىء يجب على مدير المديرية قبل تطبيق لائحة أو أوامر صادرة تحت المادة ٦ أو لغوها ، وقبل تطبيق اللوائح الأساسية أو لغوها أن يتشاور مع مجلس البلدية القائم إن كان هنالك مجلس ، وفيما يختص بمسائل الصحة أن يحصل على تصديق لجنة الصحة العمومية للمديرية .

وأى أمر يصدره المدير تحت المادة ٦ (١) يجب أن ينشر محليا كما ينبغى أن ترسل صورة منه للسكرتير الإدارى والسكرتير القضائى والسكرتير المالى ، أما باقى الأوامر واللوائح ، واللوائح الأساسية فلابد من صدورها فى الغازيتة الرسمية لحكومة السودان ، كما ينبغى نشر لغوها أو تعديلها فى الغازيتة ، وللحاكم العام

الحق أن يخول للمدير بأمر يصدره حق تحويل سلطاته لأى فرد أو هيئة كما ينص على ذلك الأمر ، على شرط أن تكون سلطات مخولة للمدير بموجب هذا القانون واللوائح الأساسية الملحقة به (راجع أحكام المادة (ا) ٤) .
(وتنص المادة ١٠) على حق السلطة المرخصة فى رفض منح الرخصة أو رفض تجديدها لطالب الترخيص بموجب القانون واللوائح سواء أكان من أرباب الحرف أم من التجار ، ولكن القانون يقيد أسباب الرفض : أولا : الإدانة ثلاث مرات بإخلال قانون نافذ ، أو لائحة نافذة داخل البلدية المطلوب استخراج الرخصة فيها ، ثانيا : عدم موافقة الأماكن التى فيها العمل للوائح الموضوعة بموجب هذا القانون ، وثالثا : أن يكون منح الرخصة ليس من الصالح العام لسبب من الأسباب ، على أنه يمكن منح الرخصة بأى شروط معقولة ، وهذه المادة تعطى حق نظر الاستئناف لقاضى المحكمة العليا ، وإذا أقنع الطالب المحكمة أن رفض منح الرخصة أو عدم تجديدها لم يكن مبنيا على أسباب كافية ، أو أن الشروط المقررة غير معقولة فللمحكمة أن تأمر بإصدارها مع مراعاة أى شروط تراها المحكمة معقولة ، فتصدر الرخصة حسب الأمر ، وهذا إجراء عادل تتوفر فيه كل وسائل العدالة ، ولو أن الناس لم يجرءوا بعد على مقاضاة السلطة المرخصة ، ولكن الزمن كفيل أن يفهم كل الطبقات أن فى ميدان العدل متسعا للجميع ، وليس من حرج على الفرد أن يقاضى الهيئات التنفيذية والهيئة الحاكمة أمام محاكم القضاء .

على أن القانون ينص فى المادة ١١ على الأسباب التى يمكن بها رفض منح رخصة لمكان عام أو رفض تجديدها ويعطى ذات الحق فى الاستئناف لقاضى المحكمة العليا ، وإذا أدين حامل الرخصة بإخلال أى أمر محلى ، أو لائحة صادرة بموجب هذا القانون فللمحكمة عند إدانته أن توقف رخصته لمدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر ، أما إذا أدين ثلاث مرات ، أو أدين تحت قانون عقوبات السودان فى جرم يتعلق بالرخصة وعقاب الجريمة لا يقل عن ستة أشهر سجنا ، فللمحكمة عند الإدانة حق مصادرة الرخصة (راجع أحكام المادة ١٢) .

أما المادتان ١٣ و١٤ فالأولى تنص على تقدير الرسوم للرخص ، والثانية تبين العقوبات الخاصة بمخالفة هذا القانون واللوائح والأوامر الصادرة بموجبه ،

وقانون البلديات حتى الآن يطبق فى أربع بلديات ورد ذكرها فى الجدول الثانى الملحق بالقانون ألا وهى (١) الخرطوم والخرطوم بحرى (٢) أمدرمان (٣) عطبرة (٤) بورتسودان .

قانون الحكومة المحلية للمدن سنة ١٩٣٧

ولا يختلف هذا القانون عن سابقه إلا فى بعض مسائل قليلة ولكنها مهمة إلى حد بعيد ولها خطرها .

يسرى هذا القانون على المدن التى هى أقل من البلديات وأقرب إلى الحضر منها إلى الأرياف كالأبيض وكوستى وكسلا . وهذه المدن لها مشاكلها الحضرية ، ولكنها أقل تعقيداً من مشاكل البلديات .

أما سلطات المدير فمماثلة لسلطاته فى قانون البلديات كل المماثلة وكذلك سلطة السكرتير الإدارى فى إصدار اللوائح الأساسية ويتحتم استشارة مجالس المدن فى الأوامر واللوائح وتطبيقها كما يتحتم الحصول على تصديق مجلس الصحة المركزى فى المسائل الخاصة بالصحة العمومية إلا فى حالة الطوارئ ، وله أن يحول سلطاته لأى فرد أو هيئة بأمر يصدره معالى الحاكم العام .

والاختلاف الوحيد بين القانونين إنما هو فى تحديد جهة الاختصاص فى استئناف قرارات السلطة المرخصة ، فبينما القرارات فى البلديات تستأنف عند قاضى المحكمة العليا نجد أن قانون المدن يعطى حق الاختصاص فى الاستئناف لمدير المديرية وفى هذا مافيه من مخالفة المبادئ والخلط بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية كما أنه يعطى المدير فيما يختص بهذه المجالس السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ويحسن بالمشرع أن يعيد النظر فى هذه المسألة ويعطى أهالى المدن مثل أهالى البلديات حق الاستئناف لمحاكم القضاء .

ويبين الجدول الملحق بالقانون المدن التى اعتبرت فى مستوى يخول لها أن تدار بواسطة مجلس ، وعددها ١٨ مدينة نذكر منها : واد مدنى وكوستى والأبيض والنهود وكسلا .

قانون الحكومة المحلية للأرياف سنة ١٩٣٧

يختلف هذا القانون عن سابقيه كل الاختلاف .

فالسلطة التشريعية والتنفيذية موكولة إلى إدارة محلية وهى فى الغالب إدارة أهلية ذات واجبات وسلطات معينة لمنع ارتكاب الجرائم ورعاية المصلحة العامة .

ويطبق هذا القانون على بقية مناطق القطر خارج البلديات والمدن .

وعلينا أن نعرف أولا ما هو المقصود بلفظ « سلطة حكومة محلية » فى هذا القانون ، إنها تعنى أى شخص أو جماعة عينهم الحاكم العام بمقتضى المادة ٥ من هذا القانون ، أو أى شخص آخر قائم مقام سلطة الحكومة المحلية حسب نصوص المادة ١٣ من ذات القانون . ولعله يجدر بنا أن نعرف أن للحاكم العام حق تعيين أى شخص بالاسم أو الوظيفة منفرداً أو مع مجلس أو أى جماعة من الناس كسلطة حكومة محلية لأى منطقة معينة من مناطق الأرياف ، وأن يكون ذلك بأمر ينشر فى غازيتة حكومة السودان ، كما أن له أن يوقف أو يلغى ذلك التعيين بأمر ينشر فى الغازيتة وله أيضاً أن يخول لسلطة الحكومة المحلية حق تحويل سلطاتها بصفة عامة أو لأفراد معينين ، وفى وسعه تعيين سلطات حكومة محلية فرعية تخضع لسلطات حكومة محلية أخرى أكبر نفوذاً منها . وتنص المادة ١٣ على حق المدير فى مباشرة كل السلطات التى لسلطة الحكومة المحلية فى المناطق التى لم تعين لها سلطات حكومة محلية .

وهنا عيب قانون الحكومة المحلية للأرياف

لأن سلطة الحكومة المحلية تعين ولا تنتخب ، ولأن هذه السلطة المحلية قد تكون شخصا وقد تكون مجلسا ، ولأن سلطة الحكومة المحلية قد يحتفظ بها المدير لنفسه ، وهذا الاضطراب يؤدى إلى اختلاف طرائق الحكم فى مناطق الأرياف المختلفة ، ويؤدى إلى تعيين أشخاص لا تتوفر فيهم رغبات المحكومين، ولا تتوفر فيهم الحنكة والكفاية والدربة المطلوبة لإدارة مثل تلك المناطق ورفع مستواها . وإنى آمل أن يعدل القانون فتكون سلطة الحكومة المحلية عبارة عن مجلس منتخب أسوة بالبلديات والمدن ، وإذا تعسرت طريقة الانتخاب

المباشر فى الأرياف فمن الميسور انتخاب تلك المجالس بنظام الانتخاب من درجتين أو مايسمى Electoral Colleges .

وواجبات سلطة الحكومة المحلية فى الأرياف ليست هينة . فمن واجباتها حفظ النظام وترقية الإدارة الحسنة فى منطقتها وتنفيذ الأوامر التى يصدرها المدير ، أو القاضى ، وتنفيذ أى قانون منحها المدير سلطة تنفيذه أولها سلطة تنفيذه بموجب أحكام ذلك القانون أو أى قانون آخر .

أما سلطاتها فمتنوعة إذ لها حق تعيين ورفت الوكلاء والعمد والعمال الآخرين التابعين لها ، ولهـا حق تحويل سلطاتها إلى أولئك الأعوان كما لها أن تستخدم العدد اللازم للنهوض بواجباتها بقدر ماتسمح لها الميزانية المصدق بها من السكرتير المالى ، ولها سلطة تخول لها منع ارتكاب الجرائم والقبض على المجرمين والتكليف بالحضور أمام المحكمة المحلية .

وتنص المـادة ١٠ على حقوق سلطة الحكومة المحلية فى إصدار أوامر محلية لأغراض خاصة نذكر منها مراقبة الزراعة ومناطق المرعى وموارد المياه والصيد وصيد الأسماك ولها تخصيص مرعى أو مصيد لشخص أو أشخاص معينين ولها أن تلاحظ قطع الأخشاب وأن تمنع إبادة الأشجار مراعية فى ذلك قانون الغابات سنة ١٩٣٢ ولها أن تبين الطرق وأن تمنع قدوم أى وطنى قادم لحدودها المحلية من البناء فيها ، وهذا غريب فى بابه لأننا لانرى الحكمة فى منع أى سودانى أن يستوطن أى مكان من السودان يراه مناسباً لسكناه وكسب عيشه . وللسلطة المحلية أن تضبط التسول والتجول والقمار وتمنع انتشار الأمراض بين الانسان والحيوان ولها حق إقامة الكرنتينات أو المحاجر الصحية إلى آخر ما ورد فى هذه المـادة .

ولسلطة الحكومة المحلية بموافقة المدير أن تنص على تخطيط القرى والأسواق وعلى نظافتها ومراقبة الصحة فيها ، وتراقب بناء المساكن والدكاكين والمبانى الأخرى داخل دائرتها ، وتنشئ وتراقب زرائب البهائم والسلخانات ولها ضبط وترخيص الاشتغال بالحرف والمهن البسيطة . ولهـا بموافقة المدير وتصديق السكرتير المـالى أن تقرر رسوم استعمال الموردة وأماكن المراسى العمومية

والموازين العامة ورسوم المعاملات فى الأسواق ، ورسوم الذبيح والهوامل وعوائد الخضر إلى غير ذلك من الرسوم المنصوص عليها ومخالفة أى أمر صادر تحت المادة ١٠ يعاقب عليها أمام محكمة أو قاض بالعقوبات المفروضة للمخالفة بالمادة ١٦٣ من قانون عقوبات السودان . وهنا أيضا خلاف جوهرى بين هذا القانون وقانون الحكومة المحلية للبلديات والمدن ولا ندرى لماذا تفرض العقوبات فى قانون الأرياف بالرجوع إلى قانون عقوبات السودان وفى الامكان فرض عقوبات مناسبة كالتى فرضت فى قانون البلديات وقانون المدن .

ويجب نشر الأوامر محليا وعلى المدير أن يرسل نسخة منها للسكرتير الادارى والسكرتير القضائى . هذا وللمدير الحق أن يصدر أى أمر محلى حسب ماتقتضيه الادارة الحسنة للمنطقة ، أو أن يلغى أو يعدل أى أمر محلى تصدره السلطة المحلية بموجب المادة ١٠ من القانون .

وظاهرة أخرى فى هذا القانون فرض عقوبة على أى عضو من أعضاء سلطة الحكومة المحلية إذا أدين أمام قاض بأى فعل أو ترك أمر مما يأتى :

(ا) إذا طلب حضوره المدير أو سلطة حكومة محلية أعلى فى أى زمان أو مكان وأهمل الحضور دون عذر كاف مقبول .

(ب) إذا أهمل عمداً مباشرة سلطاته بموجب هـذا القانون أو أساء استعمالها فيما يختص بمنع ارتكاب الجرائم واحضار المجرمين أمام القضاء الخ .

(ح) إذا أمره المدير أو سلطة عليا باصدار أو تنفيذ أية لائحة أو أى أمر قانونى خاص بأى الأغراض المدونة فى المادة ١٠ أو ١١ من هذا القانون وأهمل عمداً تنفيذ ماأمر به .

ولكن المحاكمة لاتكون إلا بإذن من المدير .

ومما يلاحظ أن هذا القانون لايعطى من الاستئناف للأفراد المتضررين من أوامر سلطة الحكومة المحلية أو تصرفاتها ولا يمكن للفرد أن يسترد حقه أمام سلطة استئنافية قضائية كانت أو إدارية . وهذا نقص يجب تلافيه للمحافظة على حقوق الأفراد وحرياتهم .

اللوائح الأساسية :

أصدرت اللوائح الأساسية للبلديات والمدن والغرض منها أن تكون بمثابة تشريع أساسى للوائح الحكومة المحلية سواء فى البلديات أو المدن وأن تطبق بواسطة سلطات الحكومة المحلية لا البلديات والمدن وهى تشتمل على شتى المباحث والضرورات اليومية فى الادارة وحفظ النظام .

وكل لائحة من هذه اللوائح الأساسية مقسمة إلى الأبواب الآتية :

(ا) تخطيط المدن وأحكام البناء وإيجاد مناطق لسكن الأهالى .

(ب) الوقاية وتقدم الصحة العمومية بما فى ذلك مراقبة الطعام والشراب ومنع انتشار الأمراض .

(ج) تنظيم الصناعات والأسواق وترخيص الصنائع والمتجولين وكتبة العرائض وباقى الحرف الصغيرة .

(د) صيانة النظام العام بمراقبة الاجتماعات العامة والمنتديات وحمل الأسلحة والمحلات غير اللائقة للتسول ومنع القمار .

وبالجملة تحتوى اللائحة الأساسية على كل مايلزم لادارة مدينة إدارة حسنة ، والتسامى بمرافقها العامة ورفع مستوى المعيشة والصحة العامة بين السكان والمحافظة على الأخلاق والكرامة . ولا تسرى هذة اللوائح إلا بعد قرار صادر من المدير فى الغازيتة بتطبيقها على البلدية أو المدينة الواقعة فى مديريته حسب مايخول له القانون إصدار مثل ذلك الأمر .

ولا تختلف اللائحة الأساسية للبلديات عن اللائحة الأساسية للمدن ، إلا فى قليل من المسائل التى تستوجبها طبيعة الحياة فى البيئتين .

ولكن القوانين ليست كل شىء .

إنها مفتاح العمل وسن طريقه ، ولكن العبرة بطريقة التنفيذ والسير فى طريق الحكومة المحلية . والقوانين دائما تترك المجال لمسايرة الزمن ولا تكون إلا بمثابة هيكل عظمى لاتبين منه الملامح إلا بعد أن يكسوه اللحم ويجرى فيه الدم . وكل

تشريع يصدر فى حكومة السودان يتبع بلوائح ومذكرات لا يكمل بدونها ولا يمكن أخذ صورة صادقة إلا بعد العمل به ، ودراسة تلك اللوائح والمذكرات وقوانين الحكومة المحلية من هذا النوع .

وعلينا الآن أن نتقدم إلى دراسة هذه الحكومة المحلية فى ميدان العمل وفى طور التنفيذ . وهى وإن كانت ناشئة فى المهد إلا أننا يمكن أن ننفذ من خلالها إلى نيات الحكومة فى التقدم بنظام الحكومة المحلية فى السودان ، وأن نرى هل التنفيذ سائر نحو الغاية المثلى لحكومة محلية يمكن أن يحقق بها نظام اللامركزية المنشود فى حكم هذه البلاد .

الفصل الثامن

الحكومة المحلية فى طور التنفيذ

رأت الحكومة أن تبدأ بمجالس المدن أولا

أما مجالس البلديات فلا تزال فى مرحلة التمهيد ، وذلك لأن البلديات أكثر تعقيداً وتتطلب الكثير من الاحتياطات لإرضاء وجهات النظر المختلفة .

وأول مجلس أنشىء هو مجلس مدينة الأبيض فى عام ١٩٤٢ ، ثم تبعه مجلس واد مدنى فى عام ١٩٤٣ ومجلس مدينة كسلا فى ذات العام ، ومادام مجلس مدينة الأبيض بكر الحكومة المحلية فى هذه البلاد فإننا نوجه عنايتنا له كمثل للحكومة المحلية فى طور التنفيذ .

ويحسن بنا أن ننظر فى أمر إنشاء ذلك المجلس .

تخول المادة ٣ (١) من قانون الحكومة المحلية للمدن الحاكم العام أن يأذن بأمر يصدره لمدير المديرية أن يخول لأى شخص أو هيئة تعين فى ذلك الأمر السلطات المخولة له بموجب هذا القانون واللوائح الأساسية أو المخولة لآية سلطة تابعة له وعملا بأحكام تلك المادة أذن صاحب المعالى الحاكم العام لمدير مديرية كردفان أن يحول لمجلس مدينة الأبيض السلطات المخولة له فى القانون المذكور واللوائح الأساسية ، واللوائح حسب المبين فى الجدول الملحق بأمر الانشاء . وقد نص الأمر على تكوين المجلس الذى يتكون من رئيس ونائب رئيس وأعضاء بحكم وظائفهم وأعضاء عاديين . أما الرئيس ونائب الرئيس فيعينهما مدير مديرية كردفان من وقت لآخر إما بحكم مراكزهما أو بأشخاصهما ، ويتحتم أن يكون الأعضاء المعينون بحكم مراكزهم من أصل سودانى ولهم وظيفة فى الحكومة المحلية للأرياف فى مركز وسط كردفان بموجب قانون الحكومة المحلية للأرياف

سنة ١٩٣٧ ولائقين ومستعدين للعمل على ألا يزيد عددهم عن اثنين يعينهما المدير من وقت لآخر ، وتستمر عضويتهما حسب مشيئة المدير ويمكن بموافقة المدير أن يحضرا ويعملا بواسطة وكيل ينوب عن العضو .

وسيكون عدد الأعضاء العاديين ١٨ يتحتم أن يكون ١٢ منهم ممثلين للملاك والتجار ، واثنان من الجاليات الأجنبية ، والأربعة الباقون يعينهم المدير كما يتراءى له . ومن الضرورى أن يكون ثمانية من ممثلى الملاك والتجار من أصل سودانى ، ويمكن أن يكون اثنان منهما أميين . والأربعة الذين يعينهم المدير لابد أن يكون ثلاثة منهم من أصل سودانى ، وفيما عدا ذلك فشروط العضوية للملاك والتجار ، أن يكون بالغاً ، يقرأ ، ويكتب ، وساكناً داخل حدود المدينة ، وأن يكون إما مالكا أو ساكناً فى عقار داخل المدينة لا يقل إيجاره السنوى عن ستين جنيها مصريا ، أو يكون من أرباب الأعمال بصفة من الصفات ، واذا قدرت أعماله حسب قانون رخص التجارة وضريبة الأرباح للأعمال سنة ١٩٢٩ ، لا تقدر بأقل من ٣٥٠ جنيها مصريا لغرض ضريبة الأرباح . والعضوان الممثلان للجاليات الأجنبية ينبغى أن يكون الواحد منهما بالغا ، يقرأ ، ويكتب ، وعضوا فى جالية أجنبية معترف بها ويسكن عادة داخل حدود المدينة . والأربعة الذين يعينهم المدير يجب أن يكونوا بالغين قارئين ، وكاتبين ، وقاطنين داخل حدود المدينـــة .

ودورة المجلس ثلاثية حيث يسقط بالاقتراع فى شهر يونيو من كل عام ثلث ممثلى أصحاب الأملاك والتجار ، ونصف ممثلى الجاليات الأجنبية ونصف الأعضاء الذين يعينهم المدير . وللممثلين الذين يسقطون بالاقتراع حق دخول الانتخابات الجديدة كما للمدير حق إعادة تعيين من سقطوا من الأعضاء الأربعة الذين له حق تعيينهم . وإذا شغرت مكانة أحد الأعضاء فى خلال الدورة فللمدير أن يعين عضواً مؤقتا لملء مقعده حتى يأتى وقت الانتخابات العادية .

ولم يبين الأمر شروط الناخبين ولكن المجلس الأول انتخب على أساس ضيق حتى إن عدد الناخبين لم يزد عن ٣٥٨ ناخباً بينما شارف عدد سكان

المدينة الثلاثين الفاً . وهـذا التضييق لا يؤدى إلى تمثيل دمقراطى صحيح[1] .

ولا بد من إبداء بعض الملاحظات على هـــذا القسم من الأمر قبل عرض ماتبقى منه . لايسمح للأجانب فى انجلترا بالاشتراك فى مجالس الحكومة المحلية . وينبغى ألا ننسى أن القانون الانجليزى يعطى الأجانب حق اكتساب الجنسية الانجليزية بعد إقامة خمس سنوات أما هنا فلهم الحق فى أن ينتخبوا كممثلين لأصحاب الأملاك والتجار كما لهم الحق فى أن ينتخب إثنان منهم ممثلين للجاليات الأجنبيةونحن وإن كنا لا نقول بحرمان الأجانب دفعة واحـدة من الاشتراك فى مجالس الحكومة المحلية إلا أننا ندعو مخلصين ألا يكون للأجانب مثل هـذا الحق الواسع فى مجالس المدن والبلديات. ومن الغريب أن ممثلى الجاليات الأجنبية لا يتطلب منهما أن يكونا حائزين لنصاب مالى كما هى الحال مع ممثلى الملاك وأرباب الأعمال . والملاحظة الأخرى التى نرى أن لابد من لفت النظر اليها مسألة النصاب المالى فهو نصاب ليس بالسهل فى بلد كالسودان، وأدعى إلى صبغ هذه المجالس بالصبغة الرأسمالية ، وهو عيب نود مخلصين أن تنجو منه حكومتنا المحلية الناشئة . وإنى لا أعترض كثيراً على الحق المعطى للمدير ليعين أربعة من أعضاء المجلس لأن فى ذلك ضمانا لسد النقص وتمثيل المصالح التى لم يمكن تمثيلها عن طريق الانتخاب ، ولكن الذى أعترض عليه هو ملء المقاعد الشاغرة أثناء الدورة بأعضاء يعينهم المدير ، وكان الواجب أن تعقد انتخابات فرعية لانتخاب العضو عن الدائرة التى أسقط عضوها أو استقال أو مات، ولعل العذر فى حالة الأبيض أن البلد لم تقسم إلى دوائر إنما كان الناخبون يمثلون المدينة كلها وينتخبون كل الأعضاء عن كل المدينة ، وهـــذا فى ذاته عيب يجب تلافيه فى الانتخابات المقبلة .

بعد هـذا ينص الأمر على بعض المناصب الهامة لادارة العمل فى المجلس

---

(١) قسمت المدينة فى سنة ١٩٤٣ إلى خمس دوائر انتخابية وزاد عدد الناخبين زيادة محسوسة حتى بلغ ١٧٤٠ ناخب وذلك لأن كل من يقطن داراً أو دكانا عمل إيجاره السنوى ٤ جنيه وكل من يقطن داراً فى منطقة سكن الأهالى إيجارها السنوى ٥٠٠ر٠ مليا أصبح له حق الانتخاب

وأهمها منصب كاتب المدينة أو الضابط التنفيذى للمجلس، وقد نص أمر تكوين مجلس الأبيض على أن يشغل هـذا المنصب نائب الرئيس ومهمة كاتب المجلس أن يكون الضابط التنفيذى الرئيسى ومسئولا عن تنفيذ أعماله وأوامر المجلس واللجان بواسطة الموظف المختص، وأن يحفظ أمر إنشاء المجلس ولوائحه والعقود والدفاتر والمستندات الخاصة بالمدينة. ويعين المدير من وقت لآخر أمين صندوق للمجلس ولا يجوز الجمع بين وظيفة ضابط المجلس وأمين الصندوق إلا بإذن من المدير. وللمجلس الحق مع تصديق المدير أن يعين من وقت لآخر موظفين آخرين حسب ما تدعو له الضرورة، وله أيضا أن يوقف تعيين أى موظف لا يرى ضرورة لبقائه أو إعادة تعيينه. وعلى المجلس أن يقرر مكافأة مالية لكل موظف تكون معقولة فى نظرهم. وكل موظف يعمل ما رغبت إدارة المجلس فى بقائه مع مراعاة أحكام أمر المجلس ولوائحه والتعاقـد الذى بين المجلس والموظفين. ويمكن للمجلس بواسطة المدير أن يستخدم بعض الموظفين العاملين فى الحكومة المركزية بالانتداب ويدفع مرتباتهم وعلاواتهم الأخرى أو أى جزء منها حسب الاتفاق مع السكرتير المالى.

ولا أريد أن أعلق الآن على هـذا القسم من أمر المجلس وسأرجىء ذلك إلى فصـل آخر سأتحدث فيه باسهاب عن مؤهلات موظفى المجلس وواجباتهم وخاصة كاتب المدينة أو ضابط المجلس. وحسبى أن أشير هنـا إلى أن رئيس المجلس هو مفتش المركز ونائب الرئيس المأمور وفى حالة أخرى نائب المأمور، وبهذا لم يتخلص المجلس من سلطان المركزية بل لا يزال شبح البيروقراطية ملازماله.

ولكن إنشاء هذا المجلس مقيد بشروط.

وأول هــذه الشروط أن للمدير الحق فى أى وقت أن يلغى أو يوقف كل أو بعض السلطات التى خولها بموجب هـذا الأمر، ثم يستأنف مباشرة تلك السلطات الملغى تحويلها أو الموقوفة. وهـذا الشرط يبدو غير عادل خصوصا إذا رأينا أنه لا يتقيد بسبب ومعنى ذلك أن هـذه المجالس فى رحمة المدير يوقفها متى شاء ويلغيها متى شاء وهذا أمر لا يدعو للاطمئنان على هذه المجالس ولا على

استقرار طرائق الحكم فى البلاد . أما الشرط الثانى فهو حق المدير فى التدخل وإصدار الأوامر لتلافى بعض النقص فى إدارة المجلس أو سياسته ، ومثل هـذا الشرط لاغبار عليه ، وخاصة فى بداية عهد التنفيذ أما الشرط الثالث والشرط الرابع فمجرد لفت نظر إلى بعض مواد القانون الخاص بالحكومة المحلية للمدن واللوائح الأساسية .

وما هى السلطات التى خولها المدير لمجلس مدينة الأبيض .

لقد خول المدير للمجلس سلطة إصدار أوامر محلية بموجب الفقرات من (١) إلى (٥) شاملة ، وهى الأوامر الخاصة بالاقفال الوقتى أو الدائم للطرق والميادين العامة ونظافتها واستعمالها وحماية الأشجار والنباتات فى الأماكن العامة وفى أراضى الحكومة وإنشاء أى طريق عام أو ميدان ومواقف العربات والحيوانات وسن النظم لاستعمالها وتقدير حجز الحيوانات الضالة فى زرائب وتقرير نظام المذابح ونظافتها والأسواق الخاصة والعامة ، والمراسى ومحلات الاستحمام وموارد المياه . وخولت له سلطة إصدار أوامر بموجب الفقرة (٧) والفقرة (١٠) والفقرات (١٢) إلى (١٧) شاملة وهى الأوامر الخاصة بتقرير مراقبة البيع وتحتيم وجود الضامنين ، وذبح الحيوانات وبيع ونقل الأصناف ، ومراقبة الأسواق والموازين العامة والمكاييل والموازين المقررة ، ومنع تكديس الحشائش والأخشاب والمواد الأخرى الملتهبة فى أى مكان قد تحدث منه أخطار للعقارات المجاورة ، وتوفير الصحة العامة والراحة بمراقبة الطعام والشراب المعروض للبيع ، والحرف البسيطة الخطرة ، أو المؤذية التى تحتاج إلى رخصة لضمان سلامة الأشخاص المشتغلين بها ، ومنع انتشار الناموس فى أى مكان معين ومنع تلويث مصاب الأنهار ومجارى المياه ، وتقرير مراقبة الأماكن العامة المرخصة لراحة الناس وتحديد ساعات العمل واستعمال الترامو ايات والمعادى .
وبموافقة السكرتير المالى تقرير رسوم مرابط الحيوانات والموردة والمراسى العامة والموازين العامة ، والرسوم التى تحصل على الصفقات التى تعقد فى الأسواق وعلى بيع الحيوانات الخ ماورد فى الفقرة (١٧) . وقد حول المدير أيضا لذلك المجلس سلطاته بموجب اللائحة الأساسية للحكومة المحلية للمدن سنة ١٩٣٨ بما

فى ذلك سلطة إصدار الأوامر المحلية يستثنى منها المواد (٧) إلى (١٠) شاملة، وهى الخاصة بتخطيط المدينة والخرطة التى تقسم المدينة إلى درجات والمبانى فى مختلف الدرجات وأوصافها وتعديل الخرطة والمادة ١٥ (٢) الخاصة بالرقابة على المبانى والمادة ٢٩ الخاصة بانتهاء مدة تصريح البناء، والمادة ٥٩ الخاصة بتحديد منطقة لسكن الأهالى وعدم حق التملك بوضع اليد فى تلك المنطقة، والمادة ٦٢ الخاصة بشروط البناء فى منطقة سكن الأهالى، والمادة ٦٣ الخاصة بالمنطقة المؤقتة لسكن الأهالى، والمادة ٦٦ التى تنص على وجود منافذ فى الأماكن العامة لنجاة الناس وقت شبوب الحريق، والمادة ٦٩ التى تعطى المدير والقضاة وفى حالة غيابه أى موظف عام حق إصدار أمر للقادرين القاطنين فى داخل حدود المدينة ليساعدوا فى حالة الطوارئ على ملافاة الخطر، والمادة ١٠٩ الخاصة بتعيين أسواق خصوصية على أرض الحكومة، والمادة ١٣٥ الخاصة بمراقبة ما يعرض فى الأماكن العامة من روايات وأغان، والمادة ١٤٥ التى تنص على تسجيل النازلين فى الفنادق، والمادة ١٤٧ التى تنص على عدم تخزين البضائع وغيرها فى الطرق العامة والمماشى، والمادة ١٥١ التى تقيد الاجتماعات العامة والمحافل والتجمهر، والمادة ١٥٢ التى تمنع البغاء فى مكان عام أو إقامة الأعياد والمواسم بغير إذن خاص، والمادة ١٥٣ الخاصة بالمنتديات وإنشائها ولجانها.

ونرى من هذا أن المدير حول كل سلطاته أو جلها لمجلس مدينة الأبيض فيما يختص بإدارة المدينة، ولم يحتفظ إلا بسلطات تنظيم المدينة ومراقبة المبانى فيها، ومن ناحية أخرى المحافظة على الأمن العام والإشراف على الاجتماعات العامة والتجمهر والمنتديات. وهى سلطات واسعة إذا استعملت استعمالا محكما أدت إلى خير النتائج.

والآن ننتقل لعرض ومناقشة لائحة المجلس.

للمجلس جلسات عادية وأخرى خاصة. أما العادية فيجب أن تنعقد مرة فى يوم معلوم من كل شهر وفى ساعة أوساعات معينة. أما الجلسات الخاصة فللمدير أو رئيس المجلس أن يدعوه فى أى وقت لعقد جلسة خاصة كما أنه على الرئيس أن يدعو المجلس لعقد جلسة خاصة فى مدة لا تقل عن أربعة عشر يوماً

إذا ما تقدم إليه طلب بذلك من إثنى عشر عضوا من الأعضاء العاديين على الأقل.
وهذا النصاب كثير للغاية وقد لا يسهل الحصول عليه وخاصة إذا علمنا أن هذا عبارة عن ثلثى أعضاء المجلس . وكذلك النصاب القانونى لانعقاد المجلس قيد بحضور ثلثى الأعضاء وهو نصاب لا مثيل له فى الهيئات التمثيلية ، برلمانية أو غير برلمانية . وتقرر اللائحة إعلان الأعضاء بالجلسة مع أجندة الاجتماع قبل تاريخ انعقاد المجلس بثلاثة أيام على الأقل . ولا يبحث أى موضوع فى الجلسة خلاف المسائل الواردة فى الإعلان عنها ، وكان يحسن أن يعطى العضو حق اقتراح أى موضوع لبحثه بعد الانتهاء من المسائل المعلن عنها بعد موافقة أغلبية الأعضاء أما الاجراءات فعادية ككل إجراءات الهيئات العامة . وتدون فى وقائع الجلسات الاقتراحات وتعديلها كما قدمت فى الجلسة سواء كانت تلك الاقتراحات قد قبلت أو رفضت ، مع ذكر اسم المقترح واسم المثنى والقرار الذى اتخذ فى الاقتراح . ويباح لأفراد الجمهور الاطلاع على وقائع الجلسات ، كما لهم حق الحصول على صورة أو ملخص منها مقابل دفع رسم معقول يحدده المجلس ، ولا شك فى أن هذه ظاهرة حسنة لدمقراطية تلك المجالس ، تعطى الناخبين فرصة مراقبة أعمال ممثليهم .

ولما كانت اللجان خير ظاهرة لأعمال مجالس المدن والبلديات وبها وحدها تتحقق أغراض الحكومة المحلية فى إدارة المنطقة وحكمها الحكم الصالح ، فقد نصت عليها لائحة مجلس مدينة الأبيض نصا صريحا وقسمتها إلى قسمين : اختيارية ، وإجبارية . أما الاختيارية فللمجلس أن يعين من وقت لآخر من بين أعضائه لجنة أو لجانا ، إما لأغراض عامة أو معينة ، وتتألف كل لجنة من ثلاثة أعضاء أو أى عدد آخر حسب ما يأذن به المدير . ومهمة اللجان قد تكون لفحص أو وضع تقرير عن أى موضوع أو للقيام بأى عمل يرى المجلس أنه من الأيسر أن تقوم به أو تبحثه لجنة ، ويجوز للمجلس أن يخول إلى أية لجنة ما يراه مناسباً من السلطات المخولة له بموجب الأمر ، وللمجلس حق لغو ذلك التفويض ، كما له حق تقييده بشروط وتعليمات عامة أو معينة فيما يتعلق بطريقة مباشرة السلطات والاجراءات . ويكون رئيس المجلس ونائبه عضوين إضافيين فى كل لجنة ويرأس

الرئيس اجتماعات كل لجنة وفى غيبته يرأسها نائب الرئيس ، وإذا تغيب الاثنان فعلى الأعضاء الحاضرين أن ينتخبوا من بينهم من يرأس الاجتماع . ويتحتم على كل لجنة يعينها المجلس أن تجتمع فى فترات منتظمة وفى أيام معينة . أما طريقة بحث المسائل واتخاذ القرارات فهى الطريقة الدستورية التى تتبع فى الهيئات المماثلة . ولرئيس المجلس أو نائبه أن يدعو أى شخص عضواً كان أو غير عضو فى المجلس لحضور أية لجنة ، ولكن لا يعتبر ذلك الشخص عضواً فى اللجنة ولا يكون له حق التصويت فى اجتماعات اللجنة . وتسجل وقائع جلسات اللجان فى دفتر خاص مثلما تسجل وقائع المجلس . وتنتهى مدة تعيين اللجان فى تاريخ جتماع المجلس العادى من كل سنة .

وتنص اللائحة على لجنة واحدة يتحتم تعيينها وهى اللجنة المالية ، ومهمتها أن تتولى أعمال المجلس المالية ، ولا يجوز صرف أى مبلغ من إيرادات المجلس السنوية مالم يكن مصدقا عليه بصفة معينة فى الميزانية السنوية أو بتقرير إضافى مصدق عليه ولا يجوز صرف أى مبلغ من أى رصيد احتياطى عند المجلس إلا بتصديق السكرتير المالى بناء على قرار المجلس بعد النظر فى توصيات اللجنة المالية . أما المبالغ التى يقوم بصرفها المجلس فيجب أن تصرف بالطريقة وطبقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها فى أوامر مستديمة يصدرها المجلس بمصادقة السكرتير المالى .

ولا يتقيد المجلس بأعمال أية لجنة حتى تقدم له ويصدق عليها إلا فى الأحوال التى حول المجلس فيها سلطاته إلى لجنة ما ، أو صرح لها بإدارة أو تنظيم أو البت فى أى أمر أو أمور بدون الرجوع إلى المجلس مرة أخرى .

ومسألة اللجان ومالية المجلس من المسائل الهامة ، وتستوجب العناية التامة ، ولا بد من أن تعالج باسهاب فى الفصول المقبلة .

بقيت مسألة أخرى .

تتعرض مجالس الحكومة المحلية فى كثير من البلدان إلى فضائح تتعلق بمسلك أعضائها داخل المجلس وخارج المجلس ، واستفادتهم من وجودهم فى المجلس

أو لجانه بما لهم من علم بالأعمال أو ما لهم من أثر فى تقرير بعض المنشئات ، ولا بد من المحافظة على سمعة الحكومة المحلية بوضع القوانين والقيود التى تحرم على الأعضاء الاستفادة من مراكزهم ، ولهذا نصت لائحة مجلس مدينة الأبيض على أن كل عضو تكون له مصلحة مالية سواء أكانت بطريق مباشر أو غير مباشر وسواء أكانت تلك المصلحة له شخصيا أو لشريك له فى أى موضوع أمام المجلس ، أو عرض عليه أو على لجنة من لجانه أو كانت تلك المصلحة فى أى عقد مقترح تقديمه لبحثه فى المجلس وجب على ذلك العضو أن يعلن للرئيس طبيعة ومدى مصلحته هذه فى أول فرصة ، وعلى ذلك لا يجوز لذلك العضو أن يشترك فى بحث ذلك الموضوع أو العقد فى المجلس أو فى إحدى لجانه .

هنا ينتهى القسم الأول من لائحة المجلس .

أما القسم الثانى فخاص بالنصوص المالية .

وواجب المجلس الأول من هذه الناحية أن يضع فى كل سنة تقديرات المصروفات والإيرادات والمصروفات للسنة التالية ، كما يجوز له أن يضع تقديرات إضافية بناء على توصية من اللجان المالية . وتوضع هذه التقديرات بالطريقة التى يقررها السكرتير المالى من وقت لآخر ، وتقدم عن طريق السكرتير المالى للحاكم العام فى مجلسه للتصديق عليها ، ويجب أن تقدم التقديرات السنوية للسكرتير المالى فى أو قبل ١٦ نوفمبر من السنة السابقة للسنة الموضوعة لها تلك التقديرات ، أما التقديرات الإضافية فيجوز تقديمها فى أى وقت . ومما يحسن التنويه عنه أن أى شخص له الحق أن تعطى له صورة من الميزانية السنوية ومن كل تقدير إضافى مصدق عليه اذا طلب ذلك مقابل دفع رسم معقول يحدده المجلس . وهذه ظاهرة دمقراطية أخرى يعرف بها دافع الضرائب الوجوه التى تصرف فيها أمواله .

وتحفظ حسابات المجلس حسب تعليمات السكرتير المالى ، وتراجع فى أوقات يعينها المراجع العام ، وبالطريقة التى يقررها ، وبواسطة الشخص الذى يعينه . وعلى المجلس أن يقفل حساباته فى شهر ديسمبر من كل سنة ، ويقدم بها بيانا سنويا يعرض على المجلس فى جلسته العادية فى شهر مارس لبحثه وإقراره نهائيا ،

ويشهد عليه الرئيس المتولى إدارة الجلسة . وترسل صورة من هذا البيان للمدير ، وكل تقرير أو شهادة يصدرها المراجع عن الحسابات يجب عرضها على المجلس وإرسالها للمدير . ولأى فرد حق استخراج صورة من الحسابات وشهادة المراجع مقابل دفع رسم معقول يحدده المجلس .

تحتاج مجالس الحكومة المحلية فى كثير من الأوقات لبعض المال للقيام بالأعمال الهامة لادارة المنطقة إدارة حسنة ولإنشاء بعض مرافق الحياة الهامة ، واذا ترك الأمر فى يد المجالس فربما تستدين المجالس مبالغ طائلة ، وربما أدى بها الأمر إلى الإفلاس ، ولهـذا كان من الضرورى تقييد سلطة المجالس فى الاستدانة والتصرف فى ممتلكات المجلس وعقاراته ، وتنص لائحة مجلس مدينة الأبيض على أنه لا يجوز للمجلس فى أى صورة أن يستدين أى مبالغ أو يرهن أى ممتلكات نظير سداد أى مبالغ ، أو يأخذ أية سلفية ما لم يتحصل أولا على تصديق صريح صادر من الحاكم العام فى مجلسه . والحكمة فى مثل هذا النص واضحة ، لأن الحكومة المحلية ، مهما كان استقلالها ، مربوطة مع الحكومة المركزية ، وللأخيرة حق الرقابة على الحكومة المحلية ورعاية مصالح الجمهور والتحقق من حسن الادارة وتنمية المرافق العامة .

وتنص المادة الأخيرة من لائحة مجلس مدينة الأبيض على حق المجلس فى إصدار أوامر مستديمة من وقت لآخر ، على شرط ألا تتعارض مع أحكام اللائحة ، وذلك لتسيير أعمال المجلس واللجان وبيان طريقة مباشرة السلطات المخولة للمجلس واللجان .

لا تزال مجالس المدن فى بدايتها وفى طور التجربة ، ولهـذا لا غرابة فى أن تكون دساتير المجالس ولوائحها عرضة للتعديل والتبديل والتطور فى سبيل الإصلاح ، ولا غرابة فى أن يكثر التشاور من مديرية لمديرية ، ومن مركز لمركز للوصول إلى دستور واحد يطبق على كل مجالس المدن ، ولائحة واحدة تطبق عليها جميعا . وأول مجلس أخذ فى التطور مجلس مدينة كسلا . وفى خلال البحث والاتفاق على دستوره ولائحته وقانون انتخابه توصل مكتب السكرتير الإدارى إلى وضع دستور أساسى ، ولائحة أساسية ، وقواعد انتخاب أساسية ، تطبق على

كل المجالس المماثلة مع قليل من التعديل فيها هذه وهناك لتناسب الظروف المحلية .

ويحسن بنا أن نشير هنا إلى مدى التقدم الملحوظ فى دستور مجلس مدينة كسلا ولائحته وقانون انتخابه بمقارنته مع مجلس مدينة الأبيض ، ولا بأس أيضاً من الاشارة إلى الدستور الأساسى واللائحة الأساسية وقانون الانتخاب الأساسى .

وأول ما يلاحظ فى دستور مجلس مدينة كسلا أن نائب الرئيس يعينه المدير من بين أعضاء المجلس حسب توصية المجلس . وهذه خطوة نحو تدريب أعضاء المجالس على إدارة الجلسات والاضطلاع بأعباء الرئاسة ، لأنه لا يتأتى أن يبقى مفتش المركز إلى الأبد رئيس المجلس ، ومأمور المركز أو نائب المأمور نائب رئيس المجلس ، لأن الأصل فى الحكومة المحلية أن تقوم على أكتاف سكان المنطقة من الأهلين لا أن تقوم على أكتاف رجال الحكومة البيروقراطية .

أما فيما يختص بمؤهلات الأعضاء العاديين وشروط انتخابهم ، فان مجلس مدينة كسلا متجه نحو التبسط وإزالة الشروط التى ترمى بهذه المجالس فى أحضان الرأسمالية ويتكون المجلس من خمسة عشر عضوا عاديا من بينهم نائب الرئيس وللمدير حق تعيين خمسة منهم بمحض اختياره . أما العشرة الباقون فيمثل اثنان منهم الجاليات الأجنبية المعترف بها ويمثل الثمانية الآخرون دوائر المدينة المختلفة ولا يشترط فى العضو الذى يرشح نفسه للانتخاب إلا أن يكون سودانى الأصل أو المولد ، أو اكتسب حق الجنسية السودانية بوجه من الوجوه ، وأن يكون مالكا لحق التصويت ، وأن يكون مالك عقار حر الملكية أو بالحكر داخل حدود المدينة لا يقل إيجاره السنوى عن ٢٥ جنيها ، وأن يكون قد أقام داخل حدود المدينة مدة سنتين قبل الانتخاب أو تاريخ التعيين ، وألا يكون قد أشهر إفلاسه أوقام بتسوية مع الدائنين . وألا يكون قد حوكم من أجل جريمة أمام محكمة قانونية لمدة ثلاثة شهور سجنا فى مدى العشر سنوات السابقة لا ، ولامختل العقل أو أميا . ومن الغريب أن دستور مجلس مدينة الأبيض لم ينص على حرمان أرباب السوابق والمعتوهين من عضوية المجلس ، كما أنه تساهل فى مسألة قبول بعض الأميين

كأعضاء، ويشترط دستور مجلس مدينة كسلا إقامة سنتين بينما يشترط الدستور الأساسى إقامة عام واحد، ولكن الدافع لذلك أسباب محلية، لأن كسلا على الحدود وكثيراً ما يهبطها الطير عابر الطريق الذى لا يضع عشه فى مكان إلا ويزمع السفر إلى غيره. ولعل من المحافظة على مصالح المدينة إلا ينتخب لعضوية مجلسها إلا من أقام بها سنتين أو أكثر وتعرف على أهلها ودرس مشاكلها وحاجاتها، ووقف على اتجاهات الرأى العام فيها، وليس من السهل أن يحكم الفرد الآخرين ويسوسهم ويعمل لمصالحتهم إلا بعد المران والدرس ومعرفة الشئون المحلية التى تؤثر على نظام الحكم ويؤثر عليها كل قرار يصدره المجلس تأثيراً مباشراً وغير مباشر.

وينص دستور مدينة كسلا على تلافى مشكلة انتخاب الموظفين الحكوميين فى المجلس وهى مشكلة ستظل قائمة مادام جل المتعلمين من أبناء البلاد يعملون فى وظائف الحكومة. ولهذا لم يمنع دستور المجلس ترشيح موظفى الحكومة لعضوية المجلس على شرط ألا يزيد عددهم فى المجلس عن ربع الأعضاء المنتخبين وألا يتعارض انتخابهم مع نصوص القوانين الإدارية، ولكن دستور المجلس لا يسمح لموظفى المجلس، أو موظفى هيئة أية حكومة محلية داخل مركز كسلا بالانتخاب لعضويه المجلس، وهذا النص يتمشى مع القاعدة المعمول بها فى انجلترا.

أما لائحة مجلس مدينة كسلا فلا تختلف فى جوهرها عن لائحة مجلس مدينة الأبيض ولا داعى لمناقشتها أو التعرض لها بكثير أو قليل.

ولنستعرض الآن قانون الانتخابات للمجلس، وهو لا يختلف كثيراً عن القانون الأساسى للانتخابات فى كل المجالس.

تقسم المدينة إلى دوائر انتخابية بعضها ينوب عنه عضو واحد والبعض الآخر عضوان. وقد قسمت مدينة كسلا إلى خمس دوائر يمثلها ثمانية أعضاء فى المجلس، ويشترط فى الناخب أن يكون ممثلا لدافعى الضرائب عامة فى أية دائرة، على أن يكون ذكراً بالغا سليم العقل وفى الحادية والعشرين من عمره على أقل تقدير، ويقطن المدينة مدى عامين قبل ميعاد الانتخاب، ويسكن فى دار لا يقل إيجارها

السنوى عن ٦٠٠ م ٣ ج وإذا كان من سكان منطقة سكن الأهالى فلا بد من أن يكون ممن يدفعون عوائد لا تقل عن ٦٠ مليما فى العام .

وتشرف على الانتخابات لجنة يعينها المدير .

وعلى ضابط المجلس أو كاتب المدينة أن يعد كشوفا بالناخبين لكل دائرة ، تساعده فى ذلك لجنة الانتخابات وتقدم طلبات التسجيل فى كشوف الانتخابات لكاتب المدينة ، وعلى مقدم الطلب أن يثبت أهليته لحق الانتخاب . وللجمهور حق الاطلاع على كشوف الناخبين فى مكتب ضابط المجلس ، ولهم حق الطعن بتقديم الشكاوى إلى مفتش المركز وقد أربا عدد الناخبين فى كسلا على الثلاثة آلاف

ولكل شخص يتمتع بحق الانتخاب حق الترشيح لعضوية المجلس ، على أن تتوفر فيه الشروط الأخرى اللازمة لعضوية المجلس ، ويكون الترشيح كتابة قبل أربعة عشر يوما من تاريخ الانتخابات ، ولا بد من أن يزكى العضو اثنان من الناخبين فى دائرته . ويجوز للشخص أن يرشح للعضوية والنيابة عن أكثر من دائرة واحدة طبقا للشروط الموضحة بالمادة ٥ (٣) .

وفيما عدا ذلك فقد نص على طريقة التصويت والتغلب على عقدة الانتخاب فيما إذا تساوى عدد الأصوات لصالح الأعضاء المتنافسين وإعلان نتيجة الانتخابات . وكل مايخالف فيه نظام كسلا النظام الأساسى المقرر للانتخابات فى المجالس الأخرى طريقة الاقتراع حيث توضع صناديق عليها أسماء الأعضاء المرشحين للنيابة عن الدائرة فى حجرة ، ويدخل الناخب وفى يده ورقة يضعها فى صندوق الشخص الذى يريد انتخابه . والسبب فى ذلك قلة عدد الذين يكتبون من بين الناخبين وعدم إمكان الكتابة . وهذه الطريقة وإن كانت لا تحافظ المحافظة التامة على سرية الاقتراع إلا أنها تكفل للناخبين حرية التعبير عن إرادتهم دون أن يتدخل شخص آخر ويملى عليهم مالا يريدون . وعلى كل حال فهى حل مؤقت إلى أن يأتى الوقت الذى تمحى فيه الأمية ويكون الناخبون غير أميين .

هذه هى الخطوة الأولى للحكومة المحلية فى طور التنفيذ ، ونرجو أن تتلوها خطوات موفقة فى سبيل الاصلاح وتحقيق الغرض الأسمى من نظام الحكومة المحلية فى السودان .

الفصل التاسع

سياسة الانتقال المالى لمجالس المدن

لايمكن أن تؤدى مجالس المدن ومجالس البلديات واجبها إلا إذا انتقلت إليها بعض السلطات المالية التى كانت فى يد السلطة المركزية . والأساس المالى الذى تقوم عليه الحكومة المحلية ويترتب عليه نموها إنما هو قانون الضريبة المحلية سنة ١٩١٩ وهو قانون ينص على جباية الأموال فى المدن والأرياف وعلى صرف المال المتحصل فى خدمات تعود بالفائدة على السكان المحليين. وكانت الخدمات المحلية تنفذ على حساب ميزانية المديرية للخدمات المحلية ، ولكن هذه السياسة عدل عنها فى عام ١٩٢٦ عند مارئى ضرورة تركيز الميزانية العامة ومراقبة مالية البلاد مراقبة أكيدة ، ونظراً لأن السلطات المحلية لم يكن عندها الاستعداد ولا الكفاءة للاضطلاع بأعباء تلك الخدمات فقد أضيفت إلى الميزانية العامة ما عدا بلدية الخرطوم .

على أن تقدم سياسة الانتقال فى الادارة ، وصدور قوانين الحكومة المحلية فى عام ١٩٣٧ ، وما تبعها من انشاء المجالس ، كل ذلك استوجب العناية بسياسة الانتقال المالية حتى تتمكن هيئات الحكومة المحلية من الاضطلاع بأعباء مسئولياتها الواسعة . وقد أصدر مكتب السكرتير المالى فى ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٤٢ مذكرة عن سياسة الانتقال المالى لمجالس المدن نرى من الخير استعراضها والتعليق عليها ، لأنها الأساس الذى ستقوم عليه تلك السياسة .

ليس من الممكن وضع خط فاصل لايقبل التغيير ولا التعديل بين المنصرف من الحكومة المركزية والحكومة المحلية ليكون قاعدة عامة التطبيق ، ويختلف النظام من بلاد لبلاد، ولكن يمكن استنباط أسس يهتدى بها . فمثلا عند ماتكون مصالح البلاد برمتها موضع الاعتبار كمسائل الدفاع ، فالمصروفات لابد أن

تتحملها الحكومة المركزية ، وكذلك فى الأحوال التى تتطلب المساواة فى جميع أنحاء القطر لتكون الفائدة أعم ، ولينال جميع السكان قسطا متساويا من الفائدة ، يصح أن تتحمل الحكومة المركزية التكاليف من موارد الخزانة العامة . أما إذا كانت المصلحة المحلية الغالبة ويحتاج العمل إلى المراقبة المحلية ، فمن الجلى أن السلطة التى تتولى الصرف يجب أن تكون السلطة المحلية . والقاعدة الدستورية الديمقراطية القائلة بأن لا ضرائب بغير تمثيل ، يطابقها المبدأ القائل بأن الايراد الذى تجمعه سلطة ما ، يجب ألا تتولى صرفه سلطة غيرها . وإذا أمكن تفادى الاعانات والاستدانة فذلك مما يجعل كل وحدة من وحدات الحكومة المحلية والحكومة المركزية وطيدة الدعائم.وإلا فلا بد من وضع سياسة رشيدة لتوزيع الاعانات وتقدير السلفيات بمقياس عادل يرعى مصلحة الجميع . ولما كانت الحكومة المركزية هى التى تتحمل مسئولية اقتصاديات الدولة وضمان سلامتها كان من الضرورى إشرافها على ميزانية الحكومات المحلية ومراقبتها حتى لا تستهدف البلاد إلى خطر لا تقوى على رده .

وعلى هدى هذه المبادئ أخذت حكومة السودان تفكر فى أنجع الطرق وأضمنها لتقسيم سلطات جباية الضرائب وسلطات الصرف بين الحكومة المركزية من ناحية ، والحكومة المحلية فى مناطق البلديات والمدن من ناحية أخرى . وليست مهمة الحكومة بالصعبة نظراً لأن جميع البلديات والمدن ما عدا الخرطوم والأبيض ما تزال مرتبطة بميزانية الحكومة المركزية ، ذلك لأنها فى نظر القائمين بالأمر لم تبلغ المستوى الذى يخول لها سلطات ميزانية منفصلة وليس أمام الحكومة إلا أن تتنزل عن بعض سلطاتها المالية لمجالس البلديات والمدن التى تتكون من حين لآخر ، وتحملها مسئوليات الصرف والادارة .

ومن المنتظر قيام مجالس عديدة فى السنوات القليلة المقبلة ، ولهذا اهتمت الحكومة فى مذكرتها التى أشرنا إليها بوضع الأسس والمبادىء التى سيسير على ضوئها العمل .

وقسمت المذكرة الخدمات المحلية إلى ثلاثة أقسام :

أولا : الخدمات التى للحكومة المركزية مصلحة بينة فى المحافظة على مستواها وأهليتها للبقاء ، مما يبرر حجة الحكومة فى الوقت الحاضر فى حق الرقابة على إدارتها . ومثل لهذا القسم بالنسبة للمرحلة التى يقطعها السودان الآن بالإدارة كالمديرين والمفتشين ، وبالبوليس بما فى ذلك السجون والمستشفيات والشفخانات والتطعيم واتخاذ التدابير لمكافحة الأمراض الوافدة والتعليم .

ثانيا : الخدمات التى للحكومة مصلحة خاصة فى سياستها ومستواها ، ومثل لهذا القسم بالطرق العامة ومجارى المياه وتنفيذ قانون الصحة العامة ، وإيجاد وتيسير أماكن الولادة ورعاية الأطفال .

ثالثا : الخدمات التى تنفذ محليا وتراقب محليا بواسطة السلطات المحلية لمصلحة مناطقهم الخالصة ، وليست ذات أثر فعال لفائدة جميع القطر ، ومثل لذلك برجال الخفر ، وتشييد الشوارع والمجارى الصغيرة والمحافظة عليها ونظافتها ، والصحة والكناسة ، وتشييد مبانى البلدية أو المدينة وتصليحها ، وإضاءة الشوارع ورشها ، وموارد الماء للسكان ، والميادين العامة للترفيه ، والمكاتب والمتاحف ومعارض الصور ، وأخيراً وليس آخراً تحسين المدينة .

إنه مما يلفت النظر جعل التعليم ضمن القسم الأول وخاصة التعليم الأولى ، وهو فى الغالب من عمل الحكومة المحلية ، ولكن العذر الذى أبدته الحكومة فى مذكرتها هو أن تكاليف التعليم الأولى الآن فادحة ، وإذا أضيفت للحكومة المحلية استلزم ذلك إعانة المجالس من الخزانة العامة ، ولا يحسن أن تبدأ هذه المجالس حياتها المالية بالإعانة والاستدانة ، ولا يمنع هذا أن يكون التعليم الأولى فى المستقبل بعد نجاح التجربة ضمن أعمال الحكومة المحلية . وإذا قبلنا هذا العذر الآن فما رأى الحكومة المركزية فى بقاء رجال السلك الإدارى بعد أن تقوم مجالس المدن وتؤدى واجباتها الإدارية ، وتتمتع بجميع سلطاتها وحقوقها . إنهم بلا شك لا مكان لهم وإلا فستحكم البلاد فى وقت واحد حكما بيروقراطياً وحكما لا مركزيا عن طريق المجالس المحلية ، وفى ذلك ما فيه من فداحة التكاليف التى سيقع عبؤها على عاتق دافع الضرائب ، ولا بد من عمل

شيء فى هذا الصدد حتى لا نسمع فى المستقبل القريب عن المفتش والمأمور ونائب المأمور . ونقطة أخرى خاصة بالمستشفيات والشفخانات ، وهى من صميم عمل الحكومة المحلية ، وقد أضافتها المذكرة للقسم الأول دون أن تذكر شيئا عن الاتجاه فى المستقبل ، والذى نراه أن تكون المستشفيات وخاصة الشفخانات من عمل الحكومة المحلية .

والموارد الرئيسية التى تمكن الحكومة المحلية من القيام بواجباتها وسد مصروفاتها الضرورية هى عوايد المدينة والصحة ورسوم الأسواق والسلخانات وغيرها من الرسوم التى نص عليها قانون الحكومة المحلية ولوائحها الأساسية ويحصل المديرون الآن العوايد المحلية بمصادقة الحاكم العام فى مجلسه . ومن المؤكد أن فرض الضرائب المحلية وجبايتها عمل من أعمال الحكومة المحلية ؛ ويأمل السكرتير المالى أن يعطى الحكومة المحلية ذلك الحق ولكن بعد أن تزال الصعاب القانونية . ويعدل المشرع القوانين المعمول بها الآن . وزيادة على ذلك فإن السكرتير المالى يتطلع للزمن الذى تحصل فيه مجالس البلديات والمدن على شخصيتها القانونية ، ويكون لها الحق فى امتلاك العقارات وفرض وجباية الضرائب والاستدانة ، وأن تتمتع على وجه العموم بوظائفها المالية دون قيد ، إلا النزر اليسير من تدخل الحكومة المركزية للارشاد وتنسيق الجهود للتأكد من رعاية مصالح البلاد عامة .

وترمى الحكومة فى الوقت الحاضر من حيث الايرادات إلى إعطاء المجالس مرافق خاصة من الدخل المحلى تكفى لتسيير دفة العمل بجدارة وتضمن التقدم المضطرد ، ويتبقى منها بعد ذلك مبلغ لا بأس به للاحتياطى . وأما من ناحية الصرف فسيكون من واجب الحكومة المحلية تعهد الخدمات المذكورة فى القسمين الثانى والثالث المشار إليهما سابقا .

إن مجلس مدينة الأبيض كما قلنا بكر الحكومة المحلية ولابد من الإشارة إليه فى كل خطوة من خطوات التقدم فى ميدان الحكومة المحلية . وقد نصت لائحته فى المواد ١٣ إلى ١٧ شاملة على حقوق وواجبات المجالس المالية كما بينا ذلك

فى الفصل الثامن، ونصت المادة ٨ (١) على تعيين أمين الصندوق والمادة ١٠ على تأليف لجنة مالية . واللجان التى تتولى تقدير المصروفات أو تشرف على الصرف بالفعل هى :

١ — لجنة المالية وواجبها إدارة مالية المجالس .

٢ — لجنة الصحة العامة وواجبها الإشراف على الميزانية الخاصة بأعمال الصحة .

٣ — لجنة الأشغال وواجبها الإشراف على ميزانية الأشغال .

٤ — لجنة الأعمال العامة وهذه تشرف على ما تبقى من بنود الميزانية .

وتقوم لجنة المالية من اللجان المتولية الصرف مقام مصلحة المالية من المصالح الحكومية الأخرى، وأنها كاللحمة وغيرها السدى ، وواجبها أن توحد الجهود وتنسقها، وأن تحضر التقريرات السنوية لميزانية المجالس بعد التشاور مع اللجان المشرفة على الصرف، وأن تمد المجالس بالمعلومات عن جميع شئونه المالية ، وأن تلاحظ أن الصرف لم يتعد المبالغ المصدق بها إلى غير ذلك من الواجبات التى ستتعرض لها بالتفصيل عند الحديث عن اللجان .

وللحكومة بعض المبانى داخل المدينة والبلديات التى تتولى أو ستتولى إدارتها المجالس، ولهذا يرى السكرتير المالى أن تدفع الحكومة باختيارها للمجالس مبلغاً معينا مقابل العوائد المحلية ، وقررت النسبة بمبلغ ٥ ٪ من تكاليف البناء ، كما أن الحكومة ستدفع للمجالس مقابل تحصيلها بعض الضرائب الخاصة بالحكومة المركزية ١٠ ٪ من تلك الضرائب المتحصلة .

وقررت الحكومة أيضا فيما يختص بالمصروفات :

(١) أن تتولى جميع مصروفات البوليس والمطافىء وجميع مصروفات الإدارة كمرتبات المديرين والمفتشين والمآمير ونواب المآمير ، وذلك لأن هذه من المسائل ذات المصلحة العامة ومن واجب الحكومة المركزية .

(٢) وأن تدفع نصف مصروفات .

١ — ضابط الصحة ومساعديه الفنيين

ب — ملاحظ الأشغال

حـ — تكاليف تشييد الطرق الرئيسية وصيانتها وإن كانت داخل حدود البلدية أو المدينة .

ء — تكاليف مجارى المياه الرئيسية .

وذلك لاهتمام الحكومة بسياسة هذه الشئون والمحافظة على مستواها .

وستدفع الحكومة المركزية تكاليف بناية دار المجلس ومعداته عند تأسيسه وذلك لتضمن لهذه المجالس مظهراً محترما وستنظر الحكومة فى مسائل الاعانة للمجالس ذات الميزانية المنفصلة بقدر حاجة تلك المجالس وطاقة الحكومة المركزية .

ومن الخير أن يكون لتلك المجالس مالها الاحتياطى ، وأن يقسم إلى ثلاثة أقسام (ا) الاحتياطى العام (ب) احتياطى التعمير (ج) احتياطى التجديد . ومما لاريب فيه أن الاحتياطى يقوى المركز المالى لهذه المجالس ويضع تحت تصرفها بعض المال الذى يمكنها الصرف منه فى أوقات الحرج ، أو فى بعض أيام السنة قبل أن يصدق على الميزانية أو تجمع الأموال من دافعى الضرائب .

تخول المادة ١٨ من مجلس مدينة الأبيض للمجلس وضع أوامر مستديمة ، وقد أصدر مجلس مدينة الأبيض بالفعل بعض أوامر خاصة بالشئون المالية ويختص الأمر الأول بالقواعد المالية للمجلس ويبين ممن تألف هيئة اللجنة المالية وواجباتها كما يبين مسئولية أمين الصندوق والموظفين الآخرين التابعين له وتقديرات الميزانية ، وحساب الاحتياطى والإيرادات ، والمصروفات وحساب البنك واستثمار الأموال الفائضة إلى غير ذلك من القواعد المالية . أما الأمر الثانى فيبين طريقة حفظ حسابات المجلس ومسك الدفاتر والمراجعة ، والأمر الثالث خاص بحساب البنك . وقد ووزنت ميزانية مجلس مدينة الأبيض لعام ١٩٤٢ على مبلغ ٩٩٥و١٠ جنيه مصرى بيانها كالآتى :

الايرادات	جنيها مصريا	المصروفات	جنيها مصريا	جنيها مصريا
الرخص	٩٦٠	الإدارة		
خدمات الصحة العامة وعوائدها	٢,١٩٢	(ا) الموظفون	١,٠٩٥	
الأسواق	٣,٨٥٣	(ب) خدمات	٢٧٠	١,٣٦٥
التعليم	٣٠٤	خدمات الصحة العامة		
عوائد المدينة	٣,٣٧٠	(ا) موظفون	٢,١٨٦	
عمومية	٣١٦	(ب) خدمات	١,٦٤٤	٣,٨٣٠
		الأشغال		
		(ا) موظفون	٢٨٧	
		(ب) خدمات	١,٤٢٨	١,٧١٥
		الأسواق		
		(ا) موظفون	١,٣٨٦	
		(ب) خدمات	٣٧٦	١,٧٦٢
		التعليم		
		(ا) موظفون	١,١٦٦	
		(ب) خدمات	٣١٦	١,٤٨٢
		متنوعة		
		(ا) موظفون	......	
		(ب) خدمات	٢٩٩	٢٩٩
		فوق العادة	......	١٨٢
		الجملة		١٠,٦٣٥
		الفائض		٣٦٠
الجملة	١٠,٩٩٥	الجملة		١٠,٩٩٥

والنظرة الأولى لهـذه الأرقام تبين أن عدوى تضخم ميزانية الموظفين قد انتقلت من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية وقد بلغت مرتبات الموظفين فى مجلس مدينة الأبيض ٦,١٢٠ جنيها مصريا بينما اقتصرت الخدمات على مبلغ ٤,٣٣٣ جنيها مصريا ، والمصروفات فوق العادة ١٨٢ جنيها مصريا . ولم يزد الفائض على ٣٦٠ جنيها مصريا . وعلينا أن نجد العذر لهـذا المجلس فهو ناشىء وتلك سنته المالية الأولى ، وإنا لنأمل أن يتحسن موقفه فى السنوات المقبلة وأن يجد من حكمة أعضائه ما يضمن له الازدهار والاستمرار . ولقد قفز الاحتياطى إلى ٤,٠٠٠ جنيه مصرى على غير انتظار وذلك لزيادة إيراد الأسواق نسبة لانتعاش تجارة الماشية[١] .

هذه نظرة عجلى لسياسة الانتقال المالى لمجالس المدن وقبل أن نختتم هـــذا الفصل نرجو أن نلفت النظر إلى الخطر الناتج من تعدد الميزانيات فهنالك ميزانية الدولة العامة ، والميزانية المنفصلة للإدارات الأهلية ، والميزانية المنفصلة لمجالس المدن أو مجالس البلديات ؛ ومن المسلم به أن هـذه الميزانيات تتداخل فى بعضها البعض ، وخاصة الميزانية المنفصلة للإدارة المحلية فى الإقليم الذى يقع فيه مجلس المدينة أو المجلس البلدى . ونرى من حسن السياسة أن تكون هناك ميزانيتان فقط : إحداهما الميزانية العامة للدولة ، والثانية خاصة بالحكومة المحلية .

---

(١) ووزنت مالية مجلس مدينة الأبيض لعام ١٩٤٣ على مبلغ ١١,٦٠١ جنيه مصرى منها مبلغ ١,٣٩٣ جنيه مصرى للاحتياطى وإن كان فى الواقع سيبلغ الاحتياطى ٣,٣٧٠ جنيه مصرى . ودفعت الحكومة المركزية إعانة لمال الاحتياطى فى عام ١٩٤٣ قدرها ٢,٧٧٦ جنيه مصرى وبهذا سيكون مجموع مال الاحتياطى لمجلس الأبيض عن عامين ١١,٣٠٦ جنيه مصرى أى مايوازى ميزانية عام .

الفصل العاشر

اللجان

إن واجب مجالس المدن والبلديات أن تحكم ، ومعنى ذلك أن تقوم فى كل مكان بالواجبات والأعمال التى تستوجبها طبيعتها أو يفرضها عليها المشرع . وهذه المجالس تعمل مباشرة مع جمهور الشعب ولا تحتاج إلى وسيط بينها وبين الناخبين الذين أسندوا اليها إدارة مقاطعتهم والنهوض بها . ولا يمكن لمجلس بكامل هيئته أن يقوم بواجب الحكم مجتمعا إلا فى مسائل خاصة لابد فيها من العمل الاجماعى ولهذا فأنت ترى الجزء الأكبر من عمل المجالس تضطلع به اللجان التى يؤلفها المجلس من بين أعضائه للأغراض المختلفة .

هذا هو مبدأ توزيع العمل . وللتأكد من أن العمل موزع توزيعا عادلا يكفل الدقة وسرعة الانجاز ، فإن المجالس تتبع قاعدتين لتأليف لجانها : الأولى قاعدة لجان الاختصاص المعينة لغرض واحد كالتعليم مثلا ، والثانية قاعدة اللجان التى تهتم بقسم خاص فى كل لجنة من اللجان مثل جانب المال ، ويشبه النوع الأول بخطوط الطول التى لا تلتقى ويشبه النوع الثانى بخط العرض الذى يمر بكل تلك الخطوط القائمة ، وإذا كان النوع الأول سدى هذا النسيج فالنوع الثانى لحمته.

وبعض اللجان إجبارية يتطلبها دستور المجلس أو يفرضها المشرع على المجالس ، وهذه لا بد من قيامها وإلا اعتبر ذلك مخالفا لدستور المجلس ، أو تقصيرا فى واجب قانونى فرضه المشرع . وفى انجلترا يفرض المشرع على مجالس المقاطعات تأليف لجان للتعليم ورعاية الطفل والمجانين والمعتوهين والمساعدة العامة والصحة والزراعة[1] . ومما لاريب فيه أن المجالس لو ترك لها الخيار لقررت تأليف لجان لكل هذه الأغراض ، لأنها الأعمال التى تقوم عليها

---

(1) Local Government in Modern England by J. P. R. Maud P. 94

الحكومة الصحيحة لكل بلد . ولكن هذه اللجان فى الغالب تحتاج إلى الخبراء من موظفى المجلس . وكثيراً ما ينتج عن ذلك توزيع جهود موظف واحد بين عدة لجان ، وهذا مما يعرض الموظفين إلى تنازع الاختصاص بين اللجان ومن واجب المجلس أن يعيد النظر بعد حين وآخر فى لجانه ويعيد تأليفها حتى يضمن أن كل لجنة لا تتعدى اختصاصها إلى اختصاص غيرها من اللجان .

تميل المجالس فى غالب الأحيان إلى تقسيم نفسها إلى مصالح أو لجان تنظر كل منها فى عمل معين . ولكن هذا مما يجعل أعمال المجلس فاقدة الوحدة والتناسق ، ولهذا أصبح من المحتم قيام لجنة أو أكثر من النوع الذى يتدخل فى جميع اللجان لحفظ التناسق ، لأن هنالك ظواهر تتعدد فى كل لجنة ، خذ مثلا المال الذى يصرف ، وشراء اللوازم ، وتعيين الموظفين ، ودفع الأجور ، فهى مما تحتاجه كل لجنة .ويتحتم على كل مجلس لهذا السبب أن يعين لجنة مالية لتشرف على المصروفات على كل اللجان وشراء جميع ما تحتاجه اللجان المختلفة ، وتعيين الموظفين لكل لجنة ، ودفع الأجور ، وهى اللجنة التى تحفظ التوازن وتضمن الاتحاد والتناسق فى كل أعمال المجلس .

ويجدر بنا أن نتحدث باسهاب عن أعمال اللجنة المالية فى كل مجلس لأنها قطب الرحى الذى تدور عليه أعمال المجلس ، وعليها وحدها يتوقف نجاحه أو فشله . وفى بعض المجالس لا يصرف أمين الصندوق أى مبلغ لأية لجنة من لجان المجلس إلا بأمر موقع عليه من ثلاثة من أعضاء اللجنة المالية . وعلى اللجنة المالية أن تتفاوض فى كل السلفيات التى سمح بها للجان المختلفة ، وأن توصى على أسبقية الأعمال التى سيصرف عليها وأهميتها ، وعليها أن تقدم التقديرات السنوية للايردات والمصروفات للمجلس عن السنة المقبلة ، وقبل أن تقدم هذه التقديرات عليها أن تتشاور مع ممثلى اللجان المختلفة التى تتولى الصرف على المشاريع والأعمال المختلفة فيما يختص بالمصروفات المنتظرة والضرائب التى ستفرض للحصول على المال الذى سيصرف منه على المشاريع والأعمال اللازمة ، وتتلقى لجنة المالية على مدى العام معلومات من اللجان عن الأعمال التى تحتاج إلى صرف ولم يبدأ فى

تنفيذها ، وعليها أن تقرر ما تراه وتتصل باللجنة المختصة وتبلغها قرارها . وهذه اللجنة هى التى تؤمن على كل ممتلكات المجلس بصرف النظر عن اللجان التى تقع تلك الأملاك ضمن اختصاصها ، وهى التى تشرف على تعيين الموظفين فى كل اللجان وتشرف على المطبوعات وأدوات الكتابة التى يحتاجها المجلس .

وفى بعض المجالس تعين لجنة استشارة مالية تتألف من اللجنة المالية ورؤساء اللجان الأخرى الهامة ، ومثل هذه اللجنة لها أهمية أكبر من أهمية اللجنة المالية ذاتها . ونظرا لأن اللجنة المالية قد تتضخم أهميتها وتهيمن على كل أعمال المجلس ونظرا لأن اللجان تغار من بعضها البعض ، فانك ترى فى بعض المجالس ميلا إلى تعيين لجنة للتقديرات لا علاقة لها باللجنة المالية . وترى فى بعض المجالس ظاهرة أخرى ألا وهى تعيين « لجنة أغراض عامة » مهمتها تنسيق العمل فى لجان المجالس ، كأن تتولى الشراء نيابة عن اللجان المختلفة ، وتدفع الأجور والمرتبات للعمال والموظفين ، أو أن تنظر فى المسائل التى يمكن أن تكون موضوعا للتشريع المحلى ، ويستحسن أن تكون مثل هذه اللجنة مؤلفة من رئيس ونائب رئيس كل لجنة فى المجالس ، وبهذا تستطيع أن تضطلع بواجبها وأن تراقب أعمال اللجان عن معرفة ومقدرة .

ولا بد لضمان سلامة العمل من ملاحظة عدم تداخل الاختصاص أو تضاربه بين اللجان حتى لا يؤدى ذلك إلى خلافات بينها تضر بالإدارة أو تكلف المجالس مصروفات أكثر مما لو كان العمل سائرا على المبادىء السليمة ، ومثل هذا العمل يقع على عاتق « لجنة الأغراض العامة » أو ربما كان من السهل على اللجان أن تكون وثيقة الصلات حتى لا تكون ضحية تداخل الاختصاص والتنازع إذا كان عضو أو عضوان فى أكثر من لجنة فيمكنهما أن يكونا حلقة الاتصال بين تلك اللجان .

وهنالك نوع من اللجان لا يخضع لأى المبدأين اللذين ذكرا سابقا ، وتلك هى اللجان التى تعين لغرض واحد لبحثه وتقرير ما تراه وبعدها تحل ، ومثل هذه اللجان نادرة الحصول ولا داعى لأن نطيل التحدث عنها .

والآن ما هى علاقة اللجان بالمجلس الذى يعينها ؟

تختلف علاقة اللجان بالمجلس الذى يعينها ، ويختلف مدى سلطاتها من مكان لمكان ، ولكن المجلس ، إلا فى النادر ، له مطلق التصرف فى تقرير ما يخوله من سلطاته لكل لجنة من لجانه ، وهذه القرارات تدون فى أوامر المجلس الدائمة أو فى تعليمات للجان . ولكن هنالك بعض القيود على سلطة اللجان وهى تكاد تكون قيودا عامة فى كل المجالس نذكر منها الآتى :

(١) ليس لأى مجلس حق قانونى لأن يخول لأية لجنة سلطة فرض الضرائب وتحصيلها أو الاستدانة ، وبهذا تظل كل اللجان معتمدة على المجلس فى المال الذى تريد صرفه . على أن المجلس لا يقيد لجانه تقييدا يشل حركتها ، ولهذا يسمح لها بصرف ما تحتاجه من يوم ليوم على شرط ألا يتعدى ذلك التقديرات المصدق بها ، وإذا كان المشروع الذى يراد الصرف عليه ذا أهمية فلا بد فى بعض المجالس من الحصول على تصديق خاص قبل الشروع فى العمل على الرغم من أن المشروع صدق به فى الميزانية .

(٢) وقيد آخر عام يمنع اللجان من وضع ختم المجلس على أى مستند إلا بتصديق صريح من المجلس ، وبهذا يستحيل على أية لجنة أن تبيع أو تشترى أى عقار ، أو أن تدخل فى أى عقد مقيد ، إلا إذا كان الطرف الآخر يقنع بمجرد الوعد . وهذا يؤدى فى كثير من الأحيان إلى مشاكل أمام محاكم القضاء .

(٣) لكل لجنة الحق فى أن تعين لجانا فرعية تابعة لها ، ولكن لا يسمح للجنة أن تخول أية سلطة خولها المجلس لها لهذه اللجان الفرعية ، ولهذا لا يتعدى عمل اللجان الفرعية التوصيات إلا فى الحالات الشاذة التى يخول فيها المجلس اللجنة الفرعية حق العمل مباشرة .

(٤) وبصرف النظر عن هذه القيود ، فكل لجنة مقيدة باللوائح العامة تقييدا لا يمكنها معه أن تكون مطلقة التصرف فى كل ما تعمل . لأن اللجنة عليها أن تقيد وقائع جلساتها مبينة كل ما دار فيها من نقاش وما وصلت اليه من قرارات . ودفتر وقائع الجلسات عرضة ليطلع عليه كل أعضاء المجلس ، وإذا رأى أى عضو ما يدعو إلى الشكوى فانه يعرض الأمر على المجلس ، وهذا مما يدعو كل لجنة

لتكون حريصة على العمل وفق مايرضى رغبات المجلس. على أن كل لجنة مفروض عليها أن تقدم تقريرا بأعمالها للمجلس ، وهذه التقارير أقوى رابطة بين المجلس ولجانه ، ويتوقف ذلك على عدد التقارير التى تقدمها اللجنة ومدى عنايتها بها ، ومدى عناية المجلس بمراجعة تلك التقارير ومناقشتها . وتنقسم تقارير اللجان إلى قسمين : أولا التقارير التى تعطى نبذة عن عمل اللجنة ، ولا يقصد منها سوى الذكر ولا يطلب التصديق عليها وعندما يعرض هذا النوع من التقارير فلأعضاء المجلس الحق أن يستجوبوا اللجنة فيما عملت وأن ينتقدوا تصرفاتها ولكن هذا لا يلغى ما أبرمته اللجنة من عمل إنما هو احتياط للمستقبل . وثانيا التقارير التى تقدم فى شكل توصيات وعند ما تعرض على المجلس يستدعى رئيس اللجنة المختصة المجلس ليصدق عليها وبهذا يصبح من حق كل عضو أن يعارض المشروع جملة وتفصيلا وأن يقترح ماير اه من تعديلات أو أن يقترح رفضه ، أو إرجاعه للجنة لاعادة النظر فيه مع مراعاة التوجيهات التى يشير بها المجلس ، فاذا صدق على المشروع أو التوصيات ، فليس أمام اللجنة إلا أن تطيع المجلس وتشرع فى التنفيذ ، وإذا لم يصدق بها كلها أو بعضها فعلى اللجنة أيضا أن تطيع ، وبهذا تتعلم اللجنة ماهى التوصيات التى يرتضيها المجلس وما هى التى يرفضها . ومثل هذا الاجراء يجعل اللجنة دائما تذكر المجلس وترى شبحه قائما عند ما تضع مشروعاتها وتوصياتها ومن العسير على اللجنة أن تحكم على المسائل التى تستحق مجرد الذكر ، والمسائل التى تستوجب عرضها على المجلس فى شكل توصيات للتصديق عليها ولكن بعد المران تستطيع اللجان أن تتصرف تصرفا حكيما فى كل مسائلها دون أن تتعرض لنقد المجلس أو تفرط فى واجبات الحكم والإدارة .

يختلف عدد اللجان حسب واجبات المجلس وما عنده من أعمال ، ولا يهم كثيراً عدد اللجان فى أى مجلس لأن اللجان الفرعية ذات أثر فعال فى إنجاز الأعمال ولكل لجنة فى انجلترا لجنة فرعية للمراجعة ، وهى التى تخص حسابات اللجنة وتتحقق من صحة القوانين وغير ذلك من الأعمال المالية. والعقدة الأخرى هى مسألة عدد الأعضاء فى كل لجنة . وفى انجلترا يتراوح العدد بين العشرين والثلاثين ولكن هذا العدد غير عملى فى السودان ، لأن أعضاء المجلس لايتعدى عددهم العشرين ، كما أنه

من العسير اجتماع هذا العدد الكبير من الأعضاء وتفاهمهم على العمل ، ولهذا أرى ألا يزيد عدد أعضاء اللجنة فى مجالس السودان عن العشرة وألا يقل عن الخمسة .

ويلاحظ المجلس عند تعيين لجانه أن يكون كل عضو من أعضائه عضوا فى لجنة واحدة على الأقل وفى بعض المجالس فى انجلترا أمر دائم خاص للعدد الأقصى من اللجان الذى يمكن للعضو الواحد أن يشترك فيه ، وعلى كل حال فالوقت الذى ينفقه العضو فى خدمة الحكومة المحلية يتوقف على عدد اللجان التى يشترك فيها ، ويحسن أن ينشر المجلس فى كل عام كشفا بعدد جلسات المجلس واللجان التى حضرها كل عضو ، حتى يعرف الناخبون مقدار ما أنفقه العضو من زمن وجهد فى خدمة الحكومة المحلية ، فإذا كانت صفحته بيضاء أعيد انتخابه ، وإن كان مقصراً اتجهت الأنظار إلى غيره من الرجال المستعدين للعمل لصالح المجموعة .

تراعى اعتبارات كثيرة عند تعيين أعضاء المجلس فى اللجان ، وأول تلك الاعتبارات رغبة العضو الخاصة فى أن يكون عضوا فى لجنة ما أو غيرها ، وثانيها مراعاة رغبات أعضاء اللجنة فى الدورة السابقة وتوصيات رئيسها السابق . وفى الأماكن التى فيها أحزاب سياسية أو وجهات نظر مختلفة وتكاد تلك النزعات الحزبية تظهر فى المجلس ، ترى تلك الأحزاب حريصة على أن تكون ممثلة فى كل اللجان تمثيلا يكفل لها الأغلبية وأن يكون رئيس كل لجنة فى المجلس إن أمكن من أعضاء الحزب الذى يتمتع بالأغلبية ، ولكن من الخير أن تطرح النزعات الحزبية فى ميدان الحكومة المحلية خارج دار المجلس ولا يراعى أى اعتبار غير المقدرة على العمل والخبرة والإخلاص ، وخاصة فى انتخاب الرئيس لأن الرئيس له سلطان على اللجنة ، ودائم الاتصال بموظفى المجلس التابعين للجنته وله أن يتخذ قرارات هامة فى كثير من المسائل التى تطرأ فى الفترة بين اجتماعات اللجنة ، ولا بد أن يكون مقتدرا وذا خبرة بالتفاصيل حتى تجىء قراراته حصيفة وموافقة لرغبة الأعضاء ، وتتوفر فيها المصلحة العامة ، وهو دائما يقتدى به أعضاء اللجنة عندما يقرون السياسة العامة للجنتهم ، وتفاديا لخطر حكم الفرد واستبداده تحرص بعض المجالس على مراعاة عدم انتخاب شخص واحد رئيساً للجنة ما عدة

سنوات متوالية . وبعض المجالس يحدد عدد السنوات فى أوامرها المستديمة ، وترى بعض المجالس ألا يكون عضو واحد رئيساً للجان متعددة فى وقت واحد ، وتنتهى مدة اللجان مع دورة المجلس .

وما هى الاجراءات التى تتبعها اللجان فى إدارة أعمالها ؟

يتوقف ذلك على الأوامر المستديمة التى يصدرها المجلس، ولكن الإجراءات العادية التى تتبع فى كثير من اللجان لا تختلف كثيرا عن التى سأذكرها فيما بعد . فى أول اجتماع للجنة تقرر اللجنة بعد انتخاب رئيسها اليوم والساعة اللتين يكون فيهما اجتماعها من كل أسبوع ، وتحدد عدد الأعضاء الذين يجب حضورهم ليكون الاجتماع قانونيا ، وما هى اللجان الفرعية التى ينبغى تعيينها ؟ وأول عمل تقوم به اللجنة فى الاجتماع المقبل أن تتلى عليها وقائع الجلسة الماضية وتقرها أو تعدلها ويوقع عليها الرئيس وبذلك تكون مستنداً قانونيا على صحة الوقائع ، ثم تمضى اللجنة فى عملها حسب البنود المذكورة فى أجندة الاجتماع والتى للأعضاء علم بها قبل الاجتماع ، وهذه البنود غالبا يضعها الرئيس بعد المشاورة مع موظفى اللجنة واقتراحات الأعضاء التى ترسل للرئيس لتمكنه من وضع أجندة الاجتماع ؛ وتسمع وتناقش تقارير وتوصيات اللجان الفرعية ، كما يتقدم الموظف الخاص بالقسم بما عنده من معلومات وما قام به من أعمال ، وما ينوى القيام به من أعمال تتطلب موافقة اللجنة ، ولا يمكنه تحمل مسئولية البت فيها بمفرده ، وعادة إذا كان عمل اللجنة فى اجتماعها يحتاج إلى بعض المال فلا بد من وجود مندوب عن الخزانة ليدلى بمعلوماته وإرشاداته . واجتماعات اللجان لا يتقيد فيها الأعضاء بالطرق البرلمانية ، انما هم يجلسون على مائدة واحدة يتحدثون بغير تكلف ولا يعمدون للأساليب الخطابية إنما يعتمدون على المنطق والإفهام والإقناع وهم فى عملهم هذا يتحررون من قيود الحزبية ولا يعرفون غير المصلحة العامة . على أن القانون يمنع كل عضو له مصلحة مالية فى أى مشروع أو عقد معروض على اللجنة أن يحضر مداولات اللجنة أو يشترك فى التصويت لإقرار ذلك المشروع أو العقد . وفى بعض المجالس يكلف ضابط المجلس أو أمين الصندوق بلفت نظر الأعضاء الذين لهم مصالح فى أى مشروع أو عقد إلى أنهم لا يسمح لهم بحضور ذلك الاجتماع المنظور فيه ذلك المشروع .

إذا كان هذا عمل اللجان فماذا بقى للمجلس من أعمال ؟

تنقسم أعمال أى مجلس على وجه التقريب إلى ثلاثة أقسام : ١ ـ التشريع المحلى لأن كل مجلس يشرع القوانين واللوائح بغرض الوصول إلى إدارة محكمة تعطى كل وحدة من وحداتها حقوقها وتحدد وظائفها . ٢ ـ تدريب المال اللازم لتسيير تلك الإدارة ، وإيجاد الموظفين الذين يتناولون مرتباتهم من المجلس ويقومون بأعماله الفنية والكتابية . ٣ ـ مراقبة سير العمل فى كل وحداته ، والسيطرة عليها ، ودفعها إلى الأمام كلما لزم ذلك .

وفيما يختص بالقسم الأول من أعمال المجلس يجب أولا أن يحكم وضع دستوره قبل أن يضع الأسس لإدارته ، ولهـذا نرى كل مجلس ينفق زمنا ليس بالهين فى اجتماعاته الأولى فى انتخاب رئيسه ، ثم بعد ذلك يضع الأوامر الدائمة لتسيير دفة العمل فى داخل المجلس وفى لجانه ، ويحـدد موعد جلسات المجالس الدورية ، والترتيب الذى تنظر به أعمال المجلس ، وطريقة إدارة المناقشات ، وعدد اللجان التى يلزم تعيينها . ومن الجلى أن هذه الأوامر الدائمة لا تجدد مرة فى كل عام ، ولـكن بمجرد ما نوقشت وأقرها المجلس أول مرة تبقى كذلك إلا إذا أوجبت الظروف بعض التغيير فيها هنا وهناك ، وهـذا عادة لا يحصل إلا بموافقة ثلثى أعضاء المجلس الحاضرين فى الجلسة التى اقترح فيها التعديل . ولا يمكن أن تخالف الأوامر الدائمة للمجلس أى شىء يقرره القانون ، فإذا كان القانون الصادر يحـدد الحد الأدنى للجلسات فلا يمكن للمجلس أن يناقض ذلك فى أوامره الدائمة . ومن واجبات المجلس الدستورية توزيع هيئته إلى لجان ، كما له أن يختار أعضاء إضافيين من الفنيين وأصحاب الخبرة لعضوية اللجان وإن كانوا من غير أعضاء المجلس ، وعلى المجلس أن يعين من يمثله من الأعضاء فى اللجان المشتركة ، لأن من العادة أن تؤلف بعض المجالس المتجاورة لجانا مشتركة للبحث فى المسائل المعلقة بين المجالس والتشاور وتقرير ما تراه موافقا لمصالح المجالس المختلفـة .

أما القسم الثانى من أعمال المجلس الخاص بإيجاد المال اللازم لأعمال اللجان المختلفة فعادة ينظر فيـه فى وقت تقديم ميزانية العام المقبل وتقديراتها للتصديق

عليها بواسطة المجلس . وهذه التقديرات تقدمها اللجان المختلفة معتمدة على دراسات وتوصيات موظفيها ، وبعد ذلك تنظرها لجنة المالية وتبدى فيها ماعندها من رأى ولكن الكلمة الأخيرة للمجلس بكامل هيئته ، وهو الذى يقر الميزانية وتقديراتها ، ويعطى كل لجنة من المال ما يراه ضروريا لتسيير أعمالها .

وفى انجلترا تقرر المجالس الضرائب التى تراها كافية لسد نفقاتها السنوية ولكن ضمن حدود يضعها المشرع ، أما هنا فلم تبلغ مجالسنا هذه الدرجة ولكنها بلا ريب ستسير نحو هذه الغاية .

ولا ينتهى عمل المجلس المالى بالتصديق على الميزانية والتقديرات ، إنما على المجلس أن ينظر أيضا فى التقديرات الإضافية التى تتقدم بها اللجان لما يطرأ عليها من أعمال أو ما تطلبه من زيادة النفقات نظرا لتقلبات الأسعار ، كما أن المجلس ينظر سنويا فى التقرير المالى الذى تقدمه لجنة المالية ، وفى التقرير الذى يقدمه المراجعون . ويقوم المجلس بتعيين الموظفين الرئيسيين لكل الأقسام . أما الوظائف الصغيرة والخدمة السائرة ، فتلك يترك أمرها للجان على ألا تتعدى السياسة المرسومة ولا تزيد على المرتبات المقررة لتلك الوظائف والأموال المصدق بها لتلك الخدمات .

بقى القسم الثالث من أعمال المجلس وهو اشتراكه الفعلى فى إدارة العمل وهذا خير ما يؤدى بالاقتراحات التى يقدمها الأعضاء فى جلسات المجلس ، وبهذه الطريقة يستطيع المجلس أن يكلف اللجان بعمل كل مايراه صالحا لحسن الإدارة وحكم المقاطعة حكما صالحا .

وقبل أن أختم هذا الفصل لا بد من الإشارة إلى حسنات نظام العمل بواسطة اللجان وعيوبه ، لأن كل نظام له حسناته كما له عيوبه .

من أبرز الظواهر فى نظام اللجان طواعيته المنقطعة النظير ومسايرته للظروف كلما طرأت أعمال جديدة ، لأن المجلس يمكنه أن يوسع اختصاصات أية لجنة من جانبه لملافاة الظرف الطارئ والقيام بالعمل المستحدث ، كما يمكنه أن يزيد عدد أعضاء اللجنة بلا كبير عناء . على أنه يمكن أن يؤدى نظام اللجان فى ذات الوقت إلى الرقابة كما يؤدى إلى ترك بعض أعمال المجلس خارج نطاق أية لجنة فتكون مهملة .

وحسنة أخرى لنظام اللجان إنما هى التخصص ، فيصبح كل عضو من أعضاء المجلس ذا خبرة واسعة فى ناحية من نواحى العمل وبالموظفين المختصين . وبهذه الطريقة يصبح الرجل الهاوى ذا خبرة تقرب من خبرة أصحاب الاختصاص والكفاءة من الفنيين ، ويلعب دوره بجدارة فى الحكومة المحلية . وهذه الفائدة لا تقتصر على الفرد إنما تتعداه إلى اللجنة التى بمضى الزمن تحذق عملها الإدارى وتعرف خفاياه فلا تكون تحت رحمة الموظفين الفنيين ، ولكن لهذا التخصص خطره إذ ربما تشعر اللجنة بأنها سلطة منفصلة ذات سلطان مطلق وبهذا تخفى معظم أعمالها عن أعضاء المجلس وتعمل على انفراد ولا تتعاون مع بقية المجلس.

ومن الفوائد الواضحة السرعة فى الانجاز وخاصة عندما تكون اللجنة قليلة العدد ويعتمد المجلس عليها ، ولا يتطلب إعادة ما دار فى اللجنة داخل المجلس . والخطر المقابل لهذه السرعة هو ما ينجم من الاعتماد على نصائح وإرشادات الموظف الفنى الخاص دون تمحيصها ، ويرى العضو فيما بعد إن وافق على أمر أنه لو تريث لما وافق عليه وربما عارضه فى المجلس أو على الأقل كان فاتر الحماس فى الدفاع عنه أمام المجلس .

وحسنة من حسنات نظام اللجان هو سرية العمل عندما تكون اللجنة مخولة من المجلس سلطات واسعة ، وهذه أظهر ما تكون فى اللجان التى تعمل أعمالا تجارية ولها منافسون من الأشخاص العاديين . مثال ذلك : لجنة الترامو ايات أو لجنة الكهرباء والغاز أو المياه ، لأن مثل هذه اللجان إذا لم تتمتع بسرعة البت وسرية المناقشات لكانت مشاريعها عرضة للفشل لأن منافسيها ينتهزون الفرص ويستفيدون مما يذاع من أخبارها . ولكن هذه السرية لها خطرها أيضا لأن رئيس اللجنة مثلا يمكنه أن يستفيد فائدة خاصة من وراء هذا العمل ، إذ فى وسعه أن يؤثر على لجنة قليلة عدد الأعضاء أكثر من تأثيره على المجلس بأجمعه إذا كان لا بد من أن ينظر الأمر أمام المجلس بكامل هيئته .

وأخيرا وليس آخرا فإن الأعضاء يتأثرون بالمنطق والنقاش الودى فى اللجان أكثر مما يتأثرون بالخطابة والجدل فى جلسات المجلس ، ولا يطيلون التحدث بقصد التأثير على ناخبيهم ليعيدوا انتخابهم فى الأعوام المقبلة . وتحدد المجالس

الزمن الذى يعطى لـكل متحدث ليتفادى التطويل وإضاعة الزمن ، ولـكن يقابل هذه الفائدة خطر آخر ألا وهو عدم اهتمام الأعضاء داخل اللجنة بالمسئولية اهتمامهم بها فى جلسات المجلس بكامل هيئته لأن جلسات اللجان خاليـة من رقابة الناخبين .

هذه بعض الظواهر الهامة عن عمل اللجان ومسئولياتها أمام المجلس ، وعلاقاتها به وحسناتها ومضارها ، أوردناها على سبيل التنوير وليس على سبيل الحصر ، ومن أراد المزيد فليرجع إلى الـكتب الخاصة بإدارة المجالس البرلمانية واللجان ربما يتطلبه النظام الدستورى من أحكام ففيها زيادة للمستزيد .

الفصل الحادى عشر

الموظفون

قد لا تحتاج مجالس الحكومة المحلية فى مرحلتها البدائية إلى استخدام الفنيين من الموظفين ، ولكن بمضى الزمن واتساع المدن والبلديات وتكاثر عدد السكان وتعدد مشكلاتهم ، وبالتالى تعقد مشكلات الإدارة يصبح من المحتم على هذه المجالس استخدام الفنيين من الموظفين ليقوموا بالأعمال التى تحتاج إلى حنكة ودربة ، وليقوموا بالأعمال الكتابية التى تتزايد بازدياد عدد السكان وتعدد المشاكل .

وهنالك أسباب أساسية ثلاثة تدعو إلى ضرورة استخدام الموظفين الفنيين فى الحكومة المحلية . أولا : عدم توفر الفراغ لدى الأعضاء المنتخبين وهم يؤدون واجبهم بغير مقابل مالى ، ولا يمكنهم أن يضعوا كل وقتهم تحت تصرف الحكومة المحلية ، ولابد لحسن الإدارة وصلاح أداتها من الاستمرار ، والفترات بين جلسات المجلس وبين جلسات اللجان تحتاج إلى من يقوم فى خلالها بأعباء الإدارة والحكم . وثانياً : الجهل ، والحكومة المحلية تحتاج إلى معرفة بالقانون والإجراءات القضائية والاقتصاد والطب والكيمياء والهندسة وغيرها من العلوم ولا يمكن الاعتماد على أعضاء المجالس فى مثل هذه المسائل الفنية والعلمية ، ولا بد من الخبراء لإرشاد الأعضاء ، وتزويدهم بالمعلومات . وليس على الأعضاء إلا أن يهتموا بالناحية الإنسانية من العمل ومعرفتهم بمطالب الناس والسلوك معهم . وثالثاً ما اشتهر عن فساد الأعضاء ، ورعاية مصالحهم الخاصة ، واهتمامهم بأرضاء وجهات النظر المختلفة ، ليضمنوا رضا الناخبين وثقتهم . ومهما اتخذت التدابير لمنع مثل هذا الفساد والمحسوبية ، فلا يمكن تفاديها ، ولهذا وجب استخدام الموظفين الذين يتحتم عليهم حفظ الأسرار ، والابتعاد عن المؤثرات المحلية ، وتنفيذ القوانين دون محاباة .

والموظفون الذين لا غنى عنهم لأى مجلس مدينة أو بلدية هم : كاتب المدينة المعروف هنا بضابط المجلس ، وأمين الصندوق أو المحاسب ، وضابط الصحة ، ومهندس المجلس أو مساحه ؛ وليس فى الإمكان القيام بأعمال الحكومة المحلية الحديثة فى أى مكان بغير أولئك الموظفين الرئيسيين ، وقد تحتاج بعض المجالس فى الأماكن الكبرى التى تتطلب خدمات أخرى لموظفين للقيام بأعمال فنية فى الغاز وهندسة الترامو ايات وغيرها .

وهؤلاء الموظفون يعينهم المجلس ويقيلهم المجلس ، ولكن لابد من بعض الضمان لهم حتى يؤدوا واجبهم على الوجه الأكمل ، وأن يكونوا غير خاضعين لرغبات أعضاء المجلس مجانبين فى ذلك الحق والمصلحة العامة لا لشىء إلا لأن أعضاء المجلس من حقهم أن يقيلوا الموظف متى شاءوا ذلك . والاحتياطات التى يمكن أن تتخذ فى مثل هذه الأحوال ، تتلخص فى تقييد المجالس بألا تقبل أى موظف من الموظفين الرئيسيين إلا بعد انذار معقول وإبداء أسباب مقبولة، وأن يكون لأولئك الموظفين الحق فى مال التأمين أو مكافآت خاصة . وفى حالة بعض الموظفين كضباط الصحة ينبغى ألا يقال ضابط الصحة إلا بعد موافقة المصلحة الطبية ، وإلا لهدد ذلك كيان العمل .

إن موظفى الحكومة المحلية خدام لدى المجلس الذى يعينهم يستمدون منه سلطتهم وواجباتهم ، ومدة بقائهم فى الخدمة تتوقف على أى قرار يصدره المجلس بشأنهم وربما كان ذلك تحت رحمة قرار تصدره لجنة من لجان المجلس ، ولهذا ترى تصرفات موظفى الحكومة المحلية محدودة ، وعند ما يعرض لهم أمر هام يرجئون البت فيه إلى أن يجتمع المجلس . وفى أغلب الأحيان لا يتعدى عملهم التوصية والإرشاد ، وهم لا يتحملون المسئولية إنما تتحملها اللجان المختصة أو المجلس بكامل هيئته ، ولا يمكن للموظف فى الحكومة المحلية أن يعمل أى عمل تحت مسئوليته الخاصة ، كلا ولا يمكنه أن يعين أو يقصى أى موظف من التابعين له فى المجلس .

وما هى المؤهلات التى تتطلب من كل موظف من الموظفين الرئيسين فى مجالس الحكومة المحلية ؟

أهم أولئك الموظفون هو كاتب المدينة أو ضابط المجلس ، ويشمل عمله فى الغالب الإشراف على الإدارة العامة ، كما أن له بعض العمل القانونى لأنه هو الذى يرشد المجلس ليعمل ضمن حدود سلطاته القانونية ويحمى المجلس واللجان من الوقوع فى الأخطاء التى تتنافى مع القانون ، وعند ما يكون المجلس طرفاً فى اجراءات قضائية جنائية ، أو مدنية ، فهو الذى يمثل المجلس أمام محاكم القضاء . أما واجباته الإدارية فتنحصر فى مراقبة موظفى قسمه، ويحضر أجندة الاجتماعات للمجلس واللجان ، ويعلن الأعضاء لحضور الجلسات ، ويحفظ وقائع الجلسات بطريقة دقيقة وقانونية ، وهو الذى ينفذ قرارات المجلس واللجان إما بنفسه أو بواسطة مساعديه . على أن شخصية كاتب المدينة تلعب دوراً هاما فى ما يتمتع به من سلطات إدارية ، وعند ما يتولى مثل هذا المنصب رجل كفء لعدة سنوات ، يستطيع إذا أراد أن يكون عنصرا هاما فى الحكومة المحلية فى المكان الذى يعمل فيه ، فهو متصل بنشاط كل اللجان ، وهو وحده الذى يستطيع أن يعرف أين تتداخل سلطات اللجان . وإذا كان حصيفا وحسن المعاملات فإن كل الموظفين الآخرين يستشيرونه فى أعمالهم . ويمد كاتب المدينة دائماً الأعضاء المنتخبين بالمعلومات والنصائح ، ويستشيره رؤساء اللجان ، وخاصة فى وقت التقديرات السنوية أو الأعمال الجديدة . وتزداد مسئوليته فى فترات الانتقال وتعاقب أعضاء المجلس وانتخاب اللجان . وإذا انتقلت أغلبية المجلس فجأة من حزب إلى حزب فإن كاتب المدينة يكون ذا فائدة قصوى ، لأنه يزود الأعضاء الجدد بخبرته ومعلوماته إلى أن يكتسبوا المران اللازم لعملهم . ولهذا لابد لكاتب المدينة أن يكون غير مغرض ، ومبتعدا عن الحزبيات ، وألا يكون له أى لون سوى المصلحة العامة ، وإلا فسيكون ضحية أى انقلاب سياسى فى المجلس .

وينتخب كاتب المدينة فى انجلترا عادة من صنف خاص من رجال القانون Solicitors وذلك لأن المجالس تحتاج إلى الإرشادات القانونية ، ولأنها لا تستطيع أن تدفع لمن له مؤهلات قانونية المرتب العالى الذى يقبل أن يعمل به للمجلس ولا يقوم بعمل سواه . وهم فى انجلترا يدفعون نسبة خاصة لواحد من أولئك القانونيين على أن يقوم بأعمال المجلس ، ولا مانع من أن يقوم بأعمال مكتبه

الخاص . ولـكن مع تعدد أغراض الحـكومة المحلية ، وتعقد مشاكلها لم يعد من الممكن الاستغناء بمثل أولئك الموظفين الذين يعملون ساعات معلومة ، كما أن الناحية الإدارية أصبحت ذات أهمية ، واتجهت الأنظار أخيرا إلى تدريب هذا النوع من موظفى الحـكومة المحلية تدريبا خاصا فى أعمال الحـكومة المحلية جملة وتفصيلا ، وفى أعمال الإدارة ، إلى غير ذلك من المعلومات اللازمة لنجاحه فى مثل هذا العمل ، على أن يفصل القسم القضائى ويعطى لأحـد رجال القانون مقابل أجر خاص على كل عمل يقوم به للمجلس .

لم نلتفت هنا فى السودان إلى أهمية كاتب المدينة أو ضابط المجلس ، وذلك لأن الحـكومة المحلية ناشئة ، ويملأ هذا المركز الآن نائب المأمور . وفى رأيى لابد من إرسال بعثات من الشبان الذين أتمـوا تعليمهم العالى فى مدرسة الإدارة لانجلترا لدراسة الحـكومة المحلية هناك وأعمالهـا المختلفة والتخصيص فى أعمال كاتب المدينة بوجه خاص ، ثم بعد إتمام دراسة التخصيص يوزعون على المجالس المختلفة ليكتسبوا الخبرة اللازمة قبل إسناد هذه المراكز إليهم ولـكن ليس معنى ذلك أن ينقلوا النا النظام الإنجليزى بفصه و نصه ، ولـكن ليسترشدوا به . والخوف الآخر هو أن يتسيطر أولئك الضباط المنفذون على المجالس نظرا لما عندهم من الـكفاءة والتعليم ، ولـكن هذا الخوف يزول بمـا عندهم من حكمة وما عند أعضاء المجلس من مقدرة على كبح الجامح ممن يجافون الحكمة والصواب .

وهذه الخطوة مهمة جدا لنجاح الحـكومة المحلية عندنا ، ولا بد من الاهتمام بها منذ الآن وممـا لا شك فيه أنها ستكلف نفقات كثيرة ، وسيتطلب أولئك الشبان مرتبات عالية ، ولـكن لا يمكن نجاح الحـكومة المحلية إلا ببعض التضحية المـالية . وإذا تذكرنا أن مرتب كاتب المدينة فى انجلترا يبلغ الألفى جنيه فى العام ، وقد سمع عن مرتب بلغ ٧٥٠٠ جنيه فى العام[1] ، لاستهونا كل مال ينفق فى هذا السبيل .

أما الموظف المـالى الرئيسى للمجلس فله أيضا أهميته الخاصة ، لأنه فى

(1) Local Govermnent In Modern England by P. R. Maud P. 141

الواقع يشارك رئيس اللجنة فى توجيه سياسة المجلس المـالية . ولأهمية القسم المـالى فى المجلس ، فإن بعض الهيئات نظمت عمله تنظيما شبيها بنظام البيوتات المـالية الكبيرة . وهو يقسم تحت إشراف الموظف المـالى الأول ومساعده إلى أربعة أقسام (١) قسم الحسابات وهو مختص بكل مصروفات وإيرادات المجلس ، وتأمين الموظفين ، واستخدام المـال الفائض ، والتقديرات وتقدير الأثمـان ، والمطالبة بالإعانات من الحكومة المركزية ، ويشرف على مسك الدفاتر الخاصة بمختلف لجان المجلس ، ويصدر بيانا حسابيا فى كل شهر لكل لجنة من اللجان ، وفى كل ثلاثة أشهر للمجلس ، ويقارن المنصرف بالفعل مع المصروفات المقدرة. (٢) وقسم النقد ، ويقسم إلى ثلاثة فروع تحت إشراف رئيس الصيارفة : فرع لتحصيل الإيجارات وإعطاء الايصالات ودفع المـال إلى البنك فى كل يوم ، وتحصيل المتأخرات ، وفرع لدفع ما يستحق على المجلس من حسابات ، وفرع للأعمال المـالية الأخرى المختلفة (٣) وقسم المراجعة وهو يراقب كل الأموال المتحصلة والمنصرف ، ويفتش دفاتر الشيكات ، ويراجع المخازن الخـاصة بكل الأقسام (٤) وأخيرا القسم الكتابى وهو يقوم بالأعمال الكتابية للأقسام المختلفة .

هذا نظام محكم للعمل المـالى فى المجلس ، ولكن على وجه العموم فان التقديرات وتحصيل الأموال وصرفها من عمل القسم المالى فى المجلس ، والموظف المـالى الأول هو الذى يسحب الشيكات باسم المجلس على البنك ، ويسدد ما على المجلس من ديون حسب أوامر اللجان ومصادقة المجلس ، أو على الأقل مصادقة اللجنة المـالية .

وعلى الموظف المـالى الأول أن يتحقق من رئيس القسم المختص قبل صرف أى مبلغ ، أن المبلغ مستحق ، وأن العمل الذى من أجله سيصرف المبلغ قد أنجز حسب الشروط والمواصفات .

وعلى الموظف المـالى الأول أن يراقب سوق الأوراق المـالية والسندات ، ليوظف الفائض من أموال المجلس فى صفقات رابحة .

من كل هذا يتضح لنا أن الموظف المالى الأول للمجلس يجب أن يكون صاحب مؤهلات فى الاقتصاد والحسابات ، وأن يكون أمينا حسن الأخلاق .

ومن حسن ضمان الإدارة أن يكون مرتبه حسنا كافيا لحاجاته، وأن يكون له ماله تأمين، وألا يكون فصله فى يد المجلس بدون إنذار وبلا قيد ولا شرط، لأن مثل هـذا الموظف لا يمكن أن يقوم بواجبه بكل أمانة وإخلاص، وأن يتجرد من الغرض إلا إذا أعطى مثل هذه الضمانات .

ومن أهم الموظفين فى المجالس ضابط الصحة، وينبغى أن يكون طبيباً حاصلا على شهادة التخصص فى الصحة العمومية .

ومثل هـــذا الطبيب ينحصر عمله فى الناحية الإدارية وفى الصحة العمومية أكثر منه فى الناحية الطبية الفنية ـ وهو يشرف على قسم الصحة العمومية التابع للمجلس، ولا بد من أن يكون معه عدد من ملاحظى الصحة والعمال الآخرين ليقوموا بتفتيش منازل السكن، والورش، ومنازل العمال، والأسواق، ومحلات الراحة العامة، والباعة، والأطعمة، وغيرها من المسائل الهامة لحياة السكان وسلامة المجموعة . وربما كان من واجب هذا القسم أيضا الإشراف على أماكن الولادة، ورعايه الأطفال، ومراقبة المصابين بالأمراض التناسلية والسل والأمراض الأخرى المعدية .

وهـذا القسم مهم جدا ، ولا بد من أن يكون المشرف عليه متمتعا بحريته فى العمل، وألا يكون عرضة لأن يفصل بدون سبب ، وينبغى له من الضمانات أكثر مما ينبغى لسواه لأن عمله قد يتصل بمصالح أعضاء المجلس عن قرب أو بعد، أو بمصالح أقاربهم وأصدقائهم .

وعندى أنه من الواجب ألا يفصل المشرف على هذا العمل أو يبت فى أى أمر خاص به إلا بعد موافقة مدير المصلحة الطبية .

إن التعليم من أهم أعمال الحـكومة المحلية، وتحتاج المجالس إلى موظفين فنيين للاشراف على هـذا القسم ، ويختص عملهم بمراقبة الدراسة فى المدارس التابعة للمجلس ، وتدريب المدرسين اللازمين لها ، وإعطاء الطلاب الواجبات الهامة فى أوقات الدراسـة، وتخصيص الملاعب لهم، إلى غير ذلك فى شئون التعليم والتربية . وفى بعض البلاد يقيمون المـكاتب العامة على حساب المجالس، ولها موظفون يشرفون عليها .

ويوزع ما بقى من أعمال المجلس على الأقسام الخاصة بالمساعدة العامة ، والعقارات ، ومهندس المدينة ، ومهندس الطرق ، وأعمال المياه ، وهذه هى الأقسام التى تتجلى فيها حكمة المجلس ومقدرته أو يبين فشله .

ليس كل موظفى المجلس والتابعين له من هـذا الصنف الذى تحدثنا عنه ، ولـكن هنالك بعض العمال التابعين للمجلس والذين يتقاضون أجوراً أسبوعية أو يومية ، وهؤلاء قد يكونون جيشاً جراراً . فمنهم من يعملون فى صيانة الطرق ، ومنهم من يعملون فى صيانة العمارات أو أعمال الميـاه أو غير ذلك من الأعمال التى يقوم بها المجلس . وهؤلاء يستوجبون عناية خاصة ، وعلى المجلس أن يدفع لهم أجوراً مناسبة تهتدى بها الهيئات الأخرى داخل المدينة ، كما عليه أن يوفر لهم العناية الطبية التامة ، وأن يتولى تعليم أبنائهم . وعليه أن يوفر لهم أماكن السكن الصالح . وهذه المشكلة ليست مشكلة المجالس البلدية الخاصة إنما هى مشكلة عامة تخص الدولة والجماعات ولا بد من العناية بها .

ليست مهمة موظفى الحكومة المحلية على وجه الإجمال بالهيئة ، لأن من واجبهم أن يتصلوا بشتى طبقات الشعب من دافعى الضرائب ، وأن يتولوا الردود عليهم فى المسائل التى لا تستوجب عرضها على المجلس ، وعلى مقدار حكمتهم وحصافتهم يتوقف نجاح الحـكومة المحلية وحسن علاقاتها مع جمهور الناخبين ، وأصحاب الأملاك ، ودافعى الضرائب ، وربما كان من الخير أن يكون فى كل مجلس ضابط اتصال من واجبـه أن يكتب إلى الصحف لينور الجمهور عن أعمال المجلس ، وما يرمى إليه فى خير المجموعة . وأن يرد على الانتقادات التى قد توجه إلى المجلس .

وهؤلاء الموظفون يجب أن يضمن لهم مستقبلهم إن لم يكن بالخدمة فى المعاش على الأقل فبالخدمة على نظام مال التأمين ، وأن يضمن لهم الاستمرار فى العمل ما داموا يقومون بواجباتهم على الوجه الأكمل ، ويتمتعون بعفة اليد واللسان . وربما استوجبت هذه الضمانات صدور قانون من الحـكومة المركزية كما هى الحال فى انجلترا . وإذ لم تبادر الحـكومة بإصدار مثل هذا القانون ، فلا أقل من أن تراعى مجالسنا هذه النقطة الجوهرية ، وتعمل بها من وحى ضميرها ، لأن الموظف فى أى عمل يحتاج للضمان .

وقد تعتمد مجالسنا فى بداية عهدها على انتداب الموظفين من مصالح الحكومة المركزية ، ولكن هذا النظام وشيك أن يزول ، ولن يدوم طويلا إذا كان لا بد لهذه المجالس أن تؤدى واجبها بدقة وأمانة ، وأن تكون مستقلة عن الحكومة المركزية . وإننى أشير على هذه المجالس أن تبدأ منذ الآن بتجنيد موظفيها الدائمين المستقلين عن الحكومة المركزية ، وإن كان لا بد لها الآن فى نظام الانتداب فريثما يتم تدريب الموظفين اللازمين لمختلف الأغراض .

الفصل الثاني عشر

المالية

إن الحكومة المحلية ملزمة بخدمات تؤديها للمجموعة، وواجبات تقوم بها في دائرة اختصاصها، وهذه بلا شك تتطلب الكثير من المال لتنفيذها، وعلينا أن نرى ما هي موارد المال التي تعتمد عليها الحكومة المحلية.

هنالك نقطة قانونية هامة يجب التعرض لها، لنعرف كيف تتعامل الحكومة المحلية مع غيرها من الهيئات والأفراد. يعطى القانون الإنجليزى الهيئات العامة كالشركات وغيرها المقام الذى يعطيه للفرد من حيث الأغراض القانونية، ومعنى ذلك أن الهيئة القانونية تعمل مايعمله الفرد، ويسرى عليها ما يسرى على الفرد؛ مع قليل فى الفروق التى تستوجبها الظروف. فمثلا لا يمكن لهيئة أن تعمل أى عمل غير العمل الذى من أجله أوجدت. أما الفرد فيمكنه أن يعمل كل شىء قانونى. وعلى أى حال فالذى نريد أن نخلص إليه فى بحثنا هذا، هو أن مجالس الحكومة المحلية تعتبر فى نظر القانون قادرة على عمل كل ما يستطيع عمله الفرد، فى نطاق ما هو مخول لها بحكم دستورها أو بحكم قانون البلاد، فهى تتعاقد مع الهيئات والأفراد لإنجاز الأعمال الخاصة بها فى طرق وأعمال أخرى، وهى تملك العقارات، وتشيد العمارات، وتؤجرها وترهنها وتبيعها، إلا إذا كان أمر تكوينها يحرم عليها ذلك.

والآن: ما هى موارد المال التى تعتمد عليها الحكومة المحلية؟

المورد الأساسى للحكومة المحلية هو العوائد المحلية وما يتبعها من ضرائب صغيرة. وهذا المورد فى السودان مقيد بقانون صادر فى مجلس الحاكم العام فى سنة ١٩١٩ يسرى على كل البلاد. ولكن لاأحسبه سيبقى على ما هو عليه إذا كان لابد للحكومة المحلية من أن تتمتع ببعض الاستقلال، وإذا تغير فربما يختلف فى

مكان عنه فى الآخر . ذلك لأن ما تطلبه الحكومة المحلية من مال فى مدينة آهلة بالسكان ، سائرة فى ركب المدينة ، غير الذى تطلبه نظيرتها فى مكان قليل السكان ولا يحتاج إلى كثير من الإصلاح . وتقدر العوائد المحلية فى انجلترا على تقدير القيمة الإيجارية للمساكن وأماكن الأعمال . ولكن النسبة تختلف من مكان إلى مكان ، وهى مثار جدل وانتقادات كثيرة فى انجلترا ذاتها . وقد تكون المسألة فى السودان أكثر تعقيدا ، على أن الحكمة فى ترك تقدير نسبة العوائد للحكومة المحلية ترجع إلى أن رجال الحكومة المحلية هم الذين يقررون حاجة المنطقة إلى هذه الخدمة أو تلك ، وإذا رأوا أن الخدمات المطلوبة تحتاج إلى زيادة تقدير العوائد ، طلبوا ذلك من سكان منطقتهم على هذا الأساس ، وهو منطق معقول ومقبول .

والمورد الثانى للحكومة المحلية ، هو ما يدفعه الناس كرسوم للأسواق أو أجور لتراموايات البلدية وخدماتها الأخرى من مياه ونور ، وهذا النوع الأخير تجارة تعرضها الحكومة المحلية وتتعرض فيها لمنافسة الأفراد والشركات ، وكثيراً ما تنجح الحكومة المحلية فى تجارتها هذه ، لأن الأرباح التى ترد إليها إنما ترد لصالح سكان المنطقة وليس لفرد معين بالذات ، وهى فى هذا أشبه ما تكون بالجمعيات التعاونية . على أن هذا النوع لم يبدأ بعد فى السودان ، ولكنه لا يبعد أن يبدأ فى السنوات القريبة المقبلة ، وخاصته فى المدن الكبيرة أو فى المدن التى تحتاج إلى موارد المياه والكهرباء كالأبيض وكسلا - وإذا بدأت مجالس الحكومة المحلية فى تلك الأماكن مثل هذه الأعمال - يجب أن تكون حريصة فى تقديم مشاريعها ومراقبتها وتزويدها بالفنيين . حتى لا تكون عرضة للفشل . كما أنه ينبغى ألا تقدم عليها إلا بعد مصادقة الحكومة المركزية على المشروع ، إذ ربما يحتاج المجلس إلى الاستدانة من الخزانة العامة وفى مثل هذه الأحوال لا يمكن التصديق إلا بعد التأكد من نجاح المشروع اقتصاديا ، ومن التأكد أنه سيدفع فى زمن معلوم أرباح الدين والأصل .

ومورد آخر من موارد الحكومة المحلية القرض عندما تحتاج الحكومة المحلية إلى صرف مبلغ أساسى هام على مشروع من مشروعاتها تلجأ إلى ما تلجأ

إليه الشركات والهيئات العمارية الأخرى ألا وهو القرض ، ولكن طريقتها تختلف عن طريقة تلك الهيئات العادية . ذلك لأن عليها من القيود ما ليس على تلك الهيئات . أولا ليس للحكومة المحلية أسهم كما للشركات ، وليس من حقها أن تصدر سندات دين عام ، ولكن فى وسعها أن ترهن أملاكها ، إن كانت لها أملاك ، وهى فى الغالب ترهن العوائد التى لها حق تحصيلها . وللدائن الحق فى فائدة قانونية . وقد أصدر البرلمان فى انجلترا قانونا يمنع الحكومات المحلية من الاستدانة إلا بتصديق من إحدى مصالح الحكومة المركزية . وأحسب أننا فى السودان سنتبع هذه القاعدة ، إن لم نصدر فى الحين قانونا مماثلا لهذا . وإذا لم تدفع سلطة الحكومة المحلية دينها فى ميعاده المحدد ، فالقانون يسرى عليها ، كما يسرى على الأشخاص العاديين عندما يفلسون . ومعنى ذلك أن يعين أمين ليحصل العوائد ويدفع منها الأرباح والديون .

إن مبدأ الاستدانة خطير للغاية ، وينبغى أن يقيد بعدة قيود ، أذكر منها مبدأ التحقيق العام قبل التصديق على القرض . وهذا المبدأ يعطى الناخبين الفرصة ليتحققوا من أن القروض التى تقدم عليها هيئتهم ضرورية لأعمال الحكومة المحلية ، ولا يمكن بدونها القيام بواجباتها . كما أنه لا بد من تدخل مصالح الحكومة المركزية المختصة ـ فإذا كان القرض لبناء مدرسة تدخلت مصلحة المعارف ، وإذا كان لبناء مستشفى تدخلت المصلحة الطبية ـ على أنى أرى أن نقيد هيئات الحكومة المحلية فى الوقت الحاضر ، فلا تستدين إلا من الحكومة المركزية .

والمورد الأخير للحكومة المحلية هو الإعانات التى تتلقاها من الحكومة المركزية والإعانات على قسمين : قسم بالنسبة المئوية لما تصرفه الحكومة المحلية لبعض الخدمات التى للحكومة المركزية مصلحة فى رفع مستواها ، والقسم الآخر إعانة عامة من الخزانة العامة للحكومة المحلية ، توزع على هيئاتها المختلفة بنسبة معينة . والقسم الأول هو المهم وهو يعطى لخدمات معينة ، أولها البوليس ، فكل هيئة حكومة محلية مسئولة عن بوليسها تعطى فى الغالب إعانة يوازن نصف الميزانية المصدق بها للبوليس ، ويليها إعانة التعليم الأولى والأوسط وربما الثانوى ،

وهذه قد تزيد عن نصف المصروفات المقدرة فى الميزانية ، ذلك لأن الحكومة المركزية من أهم واجباتها التعليم ، وعندما تعطى الحكومة مثل هذه الإعانة ، تتدخل فى تقدير مرتبات المعلمين والتصديق على تعيينهم ، كما تتدخل فى منهاج الدراسة وتعطى الحكومة إعانات للصحة وتشييد الطرق الرئيسية والكبارى وتشييد المنازل إلى غير ذلك من الأغراض . وبهذا تستطيع الحكومة المركزية أن تتدخل فى كل شئون الحكومة المحلية وتفرض عليها الرقابة ، لأن هذه الإعانات تعطى بشروط وإن كانت الحكومة المركزية لها الحق من وجوه أخرى أن تفرض رقابتها على هيئات الحكومة المحلية .

على أنه لا بد من أن نجد تفسيراً لهـذا التداخل بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية . لماذا لا تستقل كل واحدة عن الأخرى مالياً وإدارياً ؟

أولا : إن الحكومة المركزية هى التى تقرر واجبات الحكومة المحلية والخدمات التى يجب أن تؤديها داخل منطقتها ، وهى التى تضع لهـا المستوى الأدنى الذى لا يصح لها أن تهبط عنه ، ولهذا لا بد لدافع الضرائب العام من أن يساهم فى نفقات الارتفاع فوق ذلك المستوى .

ثانياً : ربما تطلب الأمة مستوى فوق الحد الأدنى ، ولهذا لا بد لهـا من أن تساهم فى نفقات الأعمال الزائدة ، التى تتكبدها الحكومة المحلية تنفيذا لرغبة الأمة.

ثالثا : ليس كل أنحاء القطر فى مستوى واحد فى الغنى والفقر . وعلى الخزانة العامة أن تتكبد نفقات الأماكن التى يشكو أهلها من الفقر ، ورفع مستواها إلى المكان اللائق بها بين مدن القطر الأخرى .

هذه هى الأسباب التى تدعو إلى إعانة الحكومة المحلية من الحكومة المركزية وهى أسباب وجيهة ، وتتمشى مع روح الخدمة العامة ومبادىء الديمقراطية. وليس هنالك ما يمنع أية منطقة من التسامى فوق الحد الأدنى ، ما دام ذلك فى وسعها . وهذه هى الناحية التى يمكن أن تتنافس فيها مجالس الحكومة المحلية ، وتعمل على رفع مستوى الحياة بين أهلها .

المال مصدر كل خير وكل شر . وقد عرفنا فوائده ، فلابد من معرفة شروره وتخاذ التدابير لملافاتها .

وأول هـذه الشرور سوء التصرف ، والتدابير التى تتخذ لملافاته : أهمها ما ذكرناه من تقييد الاستدانة بتصديق من الحكومة المركزية ، وفى ذلك الكفاية لأن الحكومة المركزية لا تصدق على القرض إلا بعد أن تقتنع بوجاهة المشروع ووجه الصرف ، وفى هذا حماية لدافع الضرائب المحلية ـ فمثلا إذا كان القرض تأسيس مستشفى ، فلا بد من إقناع مدير المصلحة الطبية بضرورة إنشائه ولا بد من تقديم التصميمات والمواصفات والتكاليف وإقناع الفنيين بصحة التكاليف . ويمكن أن يكون هـــذا التحقيق عاما ، وللجمهور الحق أن يقنع نفسه بوجاهة المشرع وتكاليفه ولا بد من طرح العمل للمناقصات ، ولا يعطى إلا لصاحب أدنى عطاء .

وشر آخر ، هو مايقع فيه أعضاء المجالس وموظفوها من انتهاز الفرص بحكم مراكزهم فى هيئة الحكومة المحلية . ولهذا ينص على ألا يشترك أى عضو من أعضاء المجالس فى مناقشة أى مشروع أو عقد فى المجلس أو فى أية لجنة من لجانه ، إذا كانت له فائدة مالية فيه . وعليه أن يعلن ذلك لرئيس المجلس قبل عرض المشروع ، وهذه القاعدة تسرى أيضاً على الموظفين . وإذا لم يعلن العضو فى مثل هذا المشروع ، أو العقد واشترك فى مناقشاته وظهر ذلك فيما بعد ، وجب فصل العضو من المجلس ، وحرمانه من العمل فى الحكومة المحلية فى المستقبل كما وجب حرمانه من الفائدة المالية الناتجة من ذلك العمل وكذلك الموظف وجب فصله وحرمانه من الفائدة المالية الناتجة من ذلك العمل ومن كل ما قد كان يستحقه من معاش أو مكافأة . وبمثل هـذه الجزاءات الصارمة يمكن المحافظة على سمعة الحكومة المحلية وتحصينها من الفساد .

ليست هـذه كل التدابير التى تتخذ للمحافظة على أموال الحكومة المحلية ، فهناك تدبير آخر وهو نظام المراجعة صحيح أن الأعمال الخاصة والشركات تراجع حساباتها فى كل عام ولكنها تختار المراجعين ، وكل عملهم ينحصر فى مراجعة الحسابات وكتابة شهادة بأنها وجدت صحيحة ، وأن كل المعلومات والمستندات التى طلبت فى المراجعة قدمت لهم . أما نظام المراجعة فى الحكومة المحلية فى انجلترا فيقوم به فى الغالب مراجعو القسم ، وهم وإن كانوا يعينون بواسطة وزير الصحة

إلا أنهم لا يؤدون عملهم تحت رقابته أو إرشاداته ، وليست واجبات هؤلاء المراجعين كواجبات غيرهم من المراجعين فحسب بل عليهم أن يتأكدوا من أن الأموال صرفت فى الوجوه المصدق بها فى الميزانية ، وعليهم أن يرفضوا قبول أى مبلغ صرف فى غير موضعه ، بل فى وسعهم أن يلزموا الشخص الذى تصرف فى المبلغ خطأ برده إلى خزانة الحكومة المحلية . وهذه سلطات واسعة لا يقيدها إلا ما لوزير الصحة من حق فى رد المبلغ للعضو الذى ألزم بسداده . كما أن العضو له الحق أن يستأنف هذا القرار إلى وزير الصحة . وإذا زاد المبلغ عن ٥٠٠ جنيه أن يستأنف إلى المحكمة العليا إذا شاء . وإذا خصم بمبلغ ٥٠٠ جنيه على عضو ولم يستأنف لقاضى المحكمة العليا وينجح فى استئنافه فإنه لا يحق له أن يبقى فى عضوية المجلس لزمن معين .

هذا نظام حكيم ولا بد من العمل بما يماثله فى السودان مع تغييرات تناسب حالنا . وأول تلك التغييرات أن يعين المراجعين السكرتير المالى ، وأن يعطيهم ذات السلطة التى تعطى لاضرابهم فى انجلترا ، هذا وأن تكون قرارات المراجعين غير نافذة إلا بعد موافقة السكرتير المالى عليها ، وإذا زاد المبلغ عن خمسين جنيها أعطى العضو حق الاستئناف لقاضى المحكمة العليا . هذه القيود قد تبدو منفرة للناس من الاشتراك فى مجالس الحكومة المحلية ولكن الذين يتقدمون للخدمة العامة يجب أن يفهموا جيدا أن الخدمة العامة تستلزم الكثير من التضحيات ومن لم يكن مستعدا للتضحية وجب عليه أن يبتعد عن ميدان الخدمة العامة . وهذا القيد الخاص بصرف الأموال فى الوجوه المشروعة له حكمته ذلك أنه سيجعل كل الأعضاء منتبهين عند تقرير صرف أى مبلغ حتى لا يقعون فى الخطر وحتى لا يعملون شيئا غير قانونى أو خارج عن نطاق سلطتهم أما إذا كان الخطأ مجرد خطأ حسابى فى خصم مبلغ على بند من بنود الميزانية دون الآخر فهذه مسألة تعالج فى الدفاتر ويلفت النظر إليها لتلافيها فى المستقبل .

تهتم الحكومات وكل الهيئات بمسألة الاحتياطى ولكن ليس معنى ذلك أن تكدس الأموال فى المصارف فى الوقت الذى تحتاج فيه الحكومة أو الهيئة إلى

كثير من الأعمال . وفى السودان تحتاج هـــذه المعضلة إلى عناية خاصة . فالادارات الأهليـة التى تعتبرها الحكومة جزءا من الحكومة المحلية ، أو على الأقل هيئات حكومية محلية لا تزال سائرة فى سبيل التطور تضخم الاحتياطى فيها تضخما مخيفا ، وهى تحتاج إلى كثير من الأعمال الهامة لراحة السكان وصحتهم وتعليمهم . وهاهى العدوى تنتقل إلى مجالس المدن ، فقد بلغ الاحتياطى لمجلس مدينة الأبيض فى عامى ١٩٤٢ ، ١٩٤٣ مبلغ ١١٣٦٠ جنيها مصريا وهومايوازى ميزانية المجلس لعام كامل . هل معنى ذلك أن مدينة الأبيض استوفت كل الخدمات اللازمة لسكانها وهـذا المـال هو الفائض ؟ لايمكن أن يدعى أحد ذلك فالأبيض وهى من مدن القطر الرئيسية ومدينة تجارية هامة بفضل موقعها ومحصولاتها وسوقها لا تزال شوارعها تتناثر منها الرمال وتغوص فيها الأرجل وكان الأجدر بمجلسها أن يفكر فى تقييد الطرق ورصفها . وليس بالأبيض مكان لرعاية الطفل والأطفال أحوج ما يكونون للعناية ، وضائقة التعليم الأولى والمتوسط تتجدد عاما بعد عام . كل هذه خدمات يجب أن تواجهها الحكومة المحلية ، وفيها متسع لنشاطها . ولا يستقيم مع المنطق أو العقل أن تكون المدينة محتاجة لكل هـــذا وأكثر من هذا ومال الاحتياطى لدى مجلسها المسئول ١١٣٦٠ جنيها .

إن السياسة المـالية لمجالس المدن والبلديات تحتاج إلى مراجعة وخاصة مال الاحتياطى ، وواجب الحكومة المحلية الأول أن ترفع مستوى الحياة بين الناس ، وترفع مستوى خدمات خاصة إلى الحد الأدنى الذى لا يمكن أن يعتبر ما دونه مستوى لأية مجموعة من الناس ولا أحسب أننا قد وصلنا هذا الحد الأدنى بعد . ولذلك أرى أن نضاعف الجهود وأن نصرف كل مايصل إلى أيدينا حتى نبلغ ذلك المستوى .

الفصل الثالث عشر

مجالس الأرياف

تقسيم البلاد إلى مناطق حكومة محلية ، وسلطات مستقلة عن بعضها البعض ومتداخلة فى بعض الأحيان ، أو تابع الصغير منها للكبير من أصعب المسائل التى تصادف رجال الحكم . ولكن هذا التقسيم الجغرافى يعتمد فيه على مبدأين :

أولا : من حيث وجهة النظر السياسية فإن المنطقة التى تختار يجب أن تكون أغلبية السكان المحليين فيها ممن لهم مصلحة مشتركة سواء أكانت مصلحة اجتماعية أو مصلحة عمل مادى فى كل الخدمات التى ستقوم بها سلطة الحكومة المحلية داخل تلك المنطقة وأن تكون هذه المصلحة المشتركة من خصائص السكان المحليين فى تلك المنطقة دون سواهم وإلا فليس هنالك مبرر لأن تكون لهذه المنطقة هيئتها السياسية الخاصة ، ومن الجلى أن المنطقة ستكون وحدة سياسية صالحة للبقاء إذا كان السكان عندهم مصالح مشتركة أخرى غير مصلحتهم فى الحكومة المحلية والخدمات التى تؤديها ، ولهذا من الخير اتباع التقسيم التقليدى القائم فى البلاد منذ أجيال ولا يغير إلا إذا دعت الضرورة لذلك .

وثانيا . الاعتبارات الادارية ، وهى تنحصر فى عدد السكان وثروة المنطقة وضرورة التشابه فى جغرافية المنطقة الطبيعية ، وحيث إنه ليس من السهل أن تكون ذات المنطقة صالحة لكل أغراض الحكومة المحلية أو أن يظل عدد السكان جامدا لايزيد ولا ينقص فلابد من أن يكون التقسيم الجغرافى قابلا للتغيير والتبديل . وأن يكون من المستطاع تغيير حدود المناطق عندما يتحول السكان من مكان لآخر ، أو بازدياد العمران فى مكان معين . وبهذا نرى أن الاعتبارات الادارية لا يسهل التناسق بينها وبين الاعتبارت السياسية .

وتطبيقاً لهذه المبادئ فقد قسم السودان كما ذكرنا سابقا إلى مناطق بلديات ومدينة وأرياف، وسميت البلديات والمدن فى الجدول الملحق بتشريع الحكومة المحلية، ولكن هذه المدن التى سميت إذا ارتفع مستواها الاقتصادى والعمرانى يمكن ترقيتها إلى منطقة البلديات وإذا انحط مستواها ولم تعد فى مستوى المدن التى تستحق أن تحكم بمجلس مدينة ففى الامكان دمجها فى المجلس الريفى الذى تقع ضمن حدوده الجغرافية، وتتأثر بأحواله الاقتصادية.

إن كل بقعة فى السودان غير تلك البلديات والمدن التى ذكرت فى الجدول الملحق بقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٧ معتبرة ضمن مناطق الأرياف، ولكن القانون لم يقسم تلك البقاع إلى مناطق معروفة الحدود وخيرا صنع. وإذا أردنا تقسيم الريف السودانى إلى مناطق فلا بد لنا من تطبيق المبادئ التى أشرنا إليها، وإذا دققنا النظر رأينا أن وحدة المركز التى كان معمولا بها فى عهد الحكومة البيروقراطية وحدة صحيحة من حيث النظرة السياسية والاعتبارات الادارية. وهى التقسيم التقليدى الذى سرى مدى أربعين عاما، أو يزيد واقتنع بصلاحيته سياسيا واقتصاديا، وعلينا أن نتبعه ونسير عليه ولامانع من تعديل الحدود عند ما تدعو إلى ذلك حركة العمران وازدياد السكان فى مكان أو آخر.

أن الغرض الأساسى للحكومة المحلية فى السودان هو الاستفادة من المواهب المحلية وإيجاد السبيل للنهوض بالمنطقة اقتصاديا واجتماعيا، ورفع مستوى الحياة بين السكان، وإزالة الفوارق بين المتعلمين وغير المتعلمين بشتى الطرق، ووضع حد للتوسع البيروقراطى وتكاثر عدد الموظفين فى الوظائف الصغيرة، وأن تعجل فى سياسة تقليل عدد الموظفين الكبار فى الحكومة المركزية والحكومة المحلية الرشيدة ضمان ضد الضعف أو الشذوذ فى الحكومة المركزية، وضمان لاستمرار الخدمات الضرورية للحياة اليومية وحاجيات السكان المحليين. ولكن هذه الحكومة المحلية لاتكون قوية ورشيدة إلا إذا كانت قادرة على النهوض بأعباء الادارة وحائزة لثقة السكان واحترامهم مما يجعل الحكومة المركزية مطمئنة على النظام وحسن الادارة وبهذا تخول لسلطة الحكومة المحلية السلطات التى تستطيع بها أن تقوم بالعمل المناط بها.

لقد اتجهنا هنا فى السودان حكومة وشعبا نجد نظام الحكومة المحلية فى انجلترا وأخذنا نقتبس منه بقدر الأمكان ولكن ليس معنى ذلك أننا سنطبق ذلك النظام برمته فأحوال الناس والبلاد فى انجلترا تختلف عنها فى السودان من عدة وجوه ولكن نقط التشابه واللقاء كثيرة وإننا حين نقتبس من الحكومة المحلية فى انجلترا الهيكل ونبنى عليه لن نخطىء كثيرا فمجالس البلديات عندنا يماثل فى النظام الانجليزى Borough Councils ومجالس المدن تماثل إلى حد ما The Urban District Councils ومجالس الأرياف تماثل The Rural District Councils وحيث إن مجالس الأرياف ستتفرع منها بعض السلطات المحلية التى ستكون تابعة لها نذكر منها الآن على سبيل المثال المجلس المحلى وهو صورة مكبرة للمجالس المعروفة فى انجلترا باسم Parish Councils ، واللجنة المحلية وهى صورة مكبرة أيضا لما هو معروف فى انجلترا باسم Parish Meetings ، وهنا يجدر بى أن أنتقل إلى لب البحث فى هذا الفصل ، ألا وهو مجالس الأرياف .

أهم مايجب أن يراعى فى تكوين منطقة المجلس الريفى أن سياسة التحول المالى ترتكز على نقطتين مهمتين : أولهما أن وحدة الحكومة المحلية يجب أن تكون واسعة لحد ما حتى يمكنها تقديم ميزانية كافية للأغراض والخدمات المحلية التى تتطلبها المنطقة ، على أن لاتتسع اتساعا فاحشا حتى تفقد شخصيتها المحلية . وثانيهما وجود عامل يجعل من المجموعة وحدة مشتركة المصالح والأغراض .

والمسألة الأخرى التى لا بد من مراعاتها والتغلب عليها هى أن هذه المناطق التى يراد حكمها بمجالس الأرياف محكومة الآن بواسطة سلطات أهلية بعضها له نفوذه وبعضها لا يتمتع إلا بقليل من النفوذ ، والبعض الآخر منها يتمتع بسلطات ميزانيــــة مستقلة . والانتقال السريع المفاجىء قد يحدث رد فعل غير محمود العواقب ولكن الأناة والحكمة ومناشدة الشعور الوطنى عند أولئك الذين يتمتعون بهذه السلطات الآن كلها حرية بأن تعبد الطريق وتزيل المتاعب . ومما يزيد فى تعقيد هذه المسألة ويدعو إلى ضرورة التخلص من نظام الإدارات الأهلية القائمة الآن وإحلال نظام مجالس الأرياف مكانه ، تعدد الإدارات

الأهلية داخل المركز الواحد مما يجعل من العسير إدارة أسواق المحاصيل والأمن العام والصحة العمومية بواسطة الإدارات المنفصلة ولابد من أن تتدخل الحكومة المركزية وتدير هذه الشئون ، وذلك لأنه ليس فى إمكان أية إدارة أهلية من تلك الادارات أن تدبر المال اللازم لاستخدام الموظفين الفنيين الذين يقومون بهذه الأعمال . أما إذا وحدت تلك الإدارات فى مجلس ريفى للمركز واشتمل المجلس على رؤساء الادارات المختلفة دون أن يكون واحد منهم تابعا للاخر ، أو خاضعا لسلطانه إنما السلطة فى يد المجلس الذى يتكون منهم ومن غيرهم من الأعضاء المنتخبين أو المعينين فسيكون فى وسع المجلس الريفى تدبير المال لاستخدام الموظفين الفنيين والقيام بهذه الأعمال المختلفة وبهذا تستغل الحكومة المحلية بالخدمات والأعمال التى تجعلها طبيعة الأشياء ضمن نطاق أعمال الحكومة المحلية وليس داخل دائرة اختصاص الحكومة المركزية .

ومن المشاكل التى تحتاج للعلاج وجود بعض المدن التى لم تصل بعد درجة مجالس المدن داخل المنطقة الريفية . وهى وان انخفضت عن مستوى المدن إلا أن الأحوال فيها تختلف اختلافا تاما عن مثيلاتها فى الريف . ومثل هذه المدن تختلف أيضا عن بعضها البعض ، والحلول المقترحة لحل هذه المشكلة كثيرة نذكر منها الآتى[١] .

وأول تلك الحلول يختص بالمدينة الصغيرة التى لا يمكن أن تكون مستقلة بذاتها ، ومثل هذه لاتستحق أن يكون لها وضع سياسى ، ويديرها المجلس الريفى كجزء غير منفصل من المنطقة ، ويراعى أن يمثل سكان المدينة بعضو ، أو عضوين فى المجلس الريفى - أما إذا تقدمت المدينة فى عدد السكان والعمران وأرادت أن يكون لها وضعها السياسى الخاص فمن حق سكان المدينة أن يجتمعوا ويقرروا المطالبة بهذا الحق ، ويقدموا طلبا للمجلس الريفى لينظر فى إعطائهم حق تكوين لجنة محلية لإدارة شئون المدينة ، وإذا وافق

(١) الكاتب مدين للجنة الاستشارية للحكومة المحلية لاقتباس هذه الحلول من مناقشات تلك اللجنة وتوصياتها .

المجلس على طلبهم بعد بحثه ومناقشته يحول للمدير مع توصيات المجلس ، أما إذا لم يوافق المجلس على الطلب فلسكان المدينة الحق أن يستأنفوا للمدير الذى بلا شك سيعرض الطلب على مجلس المديرية ، والمقياس الذى سيطبق لقبول الطلب أو رفضه إنما هو حجم المدينة وعدد سكانها وأهميتها بالنسبة إلى الريف الذى تقع داخل حدوده ، والدرجة التى بلغتها من المدنية والشعور بالواجب الوطنى والتقدم فى سبيل العمران .

والحل الثانى يختص بالمدينة الصغيرة ذات الأهمية ولكنها لم تبلغ درجة خاصة من الشعور الوطنى وتقع داخل حدود منطقة ريفية هامة . ومثل هذه تديرها لجنة محلية وإذا تحسنت أحوال المدينة وأرادت أن يكون لها وضع سياسى أهم من وضعها الحالى فللجنة المحلية الحق أن تقدم طلبا للمجلس الريفى ليعينها كسلطة حكومة محلية منفصلة بمقتضى نصوص قانون الحكومة المحلية للأرياف سنة ١٩٣٧ وليس معنى ذلك أن تستقل عن المجلس الريفى بل ستظل تابعة له وستظل متزانيتها جزءا من ميزانية المجلس الريفى بمذكرة ملحقة بتلك الميزانية وللمجلس الريفى الحق فى أن يعين عددا من أعضائه كأعضاء فى المجلس الخاص بالمدينة والذى غالباً سيسمى المجلس المحلى . وستكون طريقة النظر فى الطلب والاستئناف من قرار المجلس الريفى إذا لم يوافق على الطلب مماثلة للطريقة التى ذكرناها آنفا .

أما المدن التى هى أكبر مما ذكرنا فى المثل الثانى والتى قويت فيها روح الوطنية والمسئولية العامة ولكنها تقع داخل منطقة مجلس ريفى هام وتربطها معه مصالح وأواصر لا يمكن تجاهلها فيمكن أن تدار منذ البداية بواسطة مجلس محلى . ومثل هذه المدن يمكنها أن تنتقل من هذا الوضع إلى الوضع السياسى المنصوص عليه فى قانون الحكومة المحلية للمدن سنة ١٩٣٧ ، وأن يكون لها مجلس مدينة كمجلس مدينة الأبيض أو كسلا ، وذلك بتقديم طلب للمجلس الريفى لتمنح ذلك الحق ، وسينظر الطلب على الطريقة الآنفة الذكر ويستأنف من قرار الرفض بمثل تلك الإجراءات . ومثل هذه الإجراءات معمول بها فى انجلترا[١] .

---

(١) The Local Government of the United Kingdom by John J. Clarke VII

والآن ننتقل إلى الدستور الأساسى المزمع وضعه لمجالس الأرياف وتكوينها ولوائحها وطريقة العمل فيها إلى غير ذلك من المسائل الخاصة بتلك المجالس .

من الصعوبات التى تعترض تكوين مجالس الأرياف تلك الوظائف والسلطات التى يتمتع بها الآن مفتشو المراكز وعمال المراكز الآخرون . ولا غضاضة فى أن يكون المفتش فى بداية التجربة رئيس المجلس على أن يعمل جاهدا على تدريب العنصر المحلى على تحمل أعباء مسئوليات الرياسة وبمضى الزمن يترك المفتش القيادة لذلك العنصر المحلى . وينبغى أن يراعى منذ البداية عدم صبغ هذه المجالس بلون النظام البيروقراطى وأن تجنب بقدر الامكان التدخل غير المحمود وأن تكون بعيدة عن مراكز الحكم البيروقراطى القائمة الآن والتى لابد أن تستمر حتى تقوى تلك المجالس لتحل محل مراكز الحكم البيروقراطى. على أن هذا التقليد الذى يجعل مفتشى المراكز رؤساء لمجالس الحكومة المحلية موضع نقد وتذمر من كثير من أعضاء تلك المجالس والجمهور وقد يشعر أعضاء المجالس أنهم فى قبضة مفتش المركز يوجههم حيث يشاء ولكن العلاج الوحيد سيأتى بمرور الزمن ووجود الشخصيات القوية من بين السكان المحليين ليضطلعوا بأعباء الرئاسة وعندها ينتهى قرن هذه الرئاسات بموظفى الحكومة المحلية من مفتشين ومآمير .

تحتاج مجالس الأرياف إلى تنوع الشخصيات فيها ولا يمكن أن تنجح إذا كان كل أعضائها من رجال الادارة الأهلية الحاليين أو كلهم من أهالى القرى ، أو من التجار ، ولكن لابد من تمثيل كل هذه المصالح المختلفة والاستفادة بتجارب الموظفين المتقاعدين . ولا يمكن فى الوقت الحاضر تمثيل كل هذه المصالح المختلفة عن طريق الانتخابات العامة ، ولابد من الجمع بين الانتخاب والتعيين حتى يتسنى تمثيل الطبقات التى لم تمثل فى الانتخاب بالتعيين . وحتى الانتخاب لهذه المجالس لا يمكن أن يكون على نظام الانتخاب المباشر ولكن عن طريق الانتخاب من درجتين . ومعنى ذلك أن يطلب لكل قرية مثلا أن تذكر أسماء «أجاويدها» ، أو الظاهرين من الرجال فيها والذين يفصلون فى مشاكل السكان ويقبل حكمهم ثم يطلب إلى هؤلاء أن ينتخبوا من بينهم نفرا يمثلهم فى انتخاب أعضاء المجلس ، أو ليمثلهم فى المجلس يمكن تطبيق نفس الطريقة على أصحاب المصالح المشتركة مثال

ذلك أصحاب المشاريع الزراعية ، أو أصحاب الأبقار والماشية ، أو المالكين لأشجار الصمغ ، أو غير تلك من المصالح ، فيختار كل أصحاب مصلحة مشتركة من يمثلهم وعند ما تتحسن الأحوال وينتشر التعليم ويقوى إحساس الناس بالشعور الوطنى والعمل للمصلحة العامة ، آنذاك يمكن بل يجب إدخال طريقة الانتخاب العام .

هنالك بعض الآراء التى تقول ببقاء الإدارات الأهلية الصغرى داخل المنطقة جنبا إلى جنب مع المجلس الريفى ، وحجتهم فى ذلك أن المجلس الريفى يجتمع فى فترات متباعدة ، وتحتاج المنطقة إلى من ينظر فى مصالحها وحاجاتها اليومية فى هذه الفترات ، وهذا سيكون عمل تلك الإدارات الأهلية الصغرى ؛ ولكنى أرى أن وجهة النظر هذه خطيرة ، وقد تؤدى إلى تنازع فى الاختصاص وعدم تناسق فى السياسة ، ومن الخير أن يسند هذا العمل إلى لجان يعينها المجلس .

لقد أشرت أكثر من مرة إلى ضرورة تجنب تعدد الميزانيات ، وأوضح ما تكون هذه الضرورة عند ما تعتبر مالية مجالس الأرياف التى تقع داخل حدودها مدن يحكم بعضها بواسطة مجلس محلى أو لجنة محلية . فإذا أعطيت اللجنة المحلية ميزانية منفصلة ، والمجلس المحلى ميزانية منفصلة ، والمجلس الريفى ميزانية منفصلة ، فذلك مما يؤدى إلى صعوبات مالية ، وإلى شىء يقرب من الفوضى ، ولهذا ينبغى أن تكون ميزانية هذه الوحدات الصغيرة مندمجة فى ميزانية المجلس الريفى ، وإن كانت معلومة ومعينة لأغراض خاصة بالمدن التى تديرها هذه اللجان أو المجالس المحلية .

على أن الميزانية التى تعطى لأى مجلس ريفى تتوقف على الواجبات والخدمات المناطة به ؛ وقد كانت ميزانية الإدارات الأهلية حتى الآن متوقفة على ما يصرف للموظفين من مرتبات . ومما لا ريب فيه أن أولئك الموظفين أدوا خدمات مقدرة فى المحافظة على الأمن العام ، وإدارة القضاء ، وتحصيل الضرائب . ولكن المجلس الريفى سيضطلع بخدمات أخرى مادية وفنية كمسئوليته عن المبانى العامة ، والطرق ، وتوفير الماء للسكان ، وأعمال الصحة العمومية ، والتعليم الأولى ، والأسواق ، والغابات إلى غير ذلك ، وبهذا ستحتاج المجالس إلى ميزانيات أكبر ،

وليس معنى ذلك زيادة فى الضرائب التى تدفع الآن ، ولكن معناه أن بعض الخدمات التى كانت تصرف عليها الحكومة المركزية ستصرف عليها فيما بعد الحكومة المحلية .

شرعت الحكومة فى تكوين المجالس الريفية وبالفعل أصدرت أمر تكوين مجلس مركز القضارف الريفى ومجلس مركز الخرطوم الريفى واللوائح الخاصة بإدارتهما ، ولنستعرض هنا أمر تكوين مجلس مركز القضارف الريفى ولائحته .

أعلن الحاكم العام تكوين المجلس طبقا للمادة ٥ من قانون الحكومة المحلية (للأرياف) عام ١٩٣٧ ليكون سلطة الحكومة المحلية لذلك القسم من مديرية كسلا المعروف بمركز القضارف ، وأن تصبح كل الادارات المحلية القائمة الآن داخل حدود المركز تابعة لهذا المجلس .

ويتألف المجلس من رئيس ونائب رئيس وما لا يقل عن اثنى عشر عضواً ولا يزيد عن خمسة عشر عضوا . وعلى المدير أن يعين الرئيس أو نائب الرئيس ، إما بالاسم أو بحكم الوظيفة ، وأن يعين الأعضاء بعد أن يستشير من يشاء ، أو يتخذ أى إجراء يراه مناسبا على شرط أن يكون ما لا يقل عن ستة أعضاء مختارين من بين الأشخاص المختصين بالادارات القبلية أو الاقليمية داخل منطقة المجلس ، وأن يكون اثنان على الأقل ممثلين للمصالح التجارية ، واثنان على الأقل ممثلين للمصالح الاجتماعية والاقتصادية التى تستحق التمثيل . ويشترط فى أعضاء القسم الأول أن يكونوا جميعهم سودانيين ، وأن يكون على الأقل نصف أعضاء القسم الثانى والثالث سودانيين . وتشترط إقامة عام داخل حدود المركز قبل تعيين العضو ، وأن يكون العضو من القسم الأول قد بلغ سن الخامسة والعشرين ومن القسم الثانى والثالث سن الثلاثين . ويسقط جميع الأعضاء دفعة واحدة فى نهاية شهر يونيو من السنة الثالثة لانتخابهم ، إلا الذين تخلو مقاعدهم بسبب الموت أو الاستقالة أو أى سبب آخر من الأسباب الموضحة فى المادة السادسة من الأمر .

ويعين المدير من وقت لآخر كاتبا للمجلس إما بالاسم أو بحكم وظيفته ، وواجبات كاتب المجلس هى واجبات ضابط المجلس فى مجالس المدن . أو واجبات كاتب

المدينة فى المدينة فى انجلترا . وسيكون للمجلس أمين صندوق .

يتضح من هذا أن مجالس الارياف لا تتمتع بالصبغة التمثيلية الدمقراطية التى يتجلى فيها تعبير الشعب عن رأيه ورغباته وإننا لا نزال نقول بوجوب التمثيل الدمقراطى فى هذه المجالس ففى الإمكان إجراء انتخابات من درجتين كما بينا ذلك فى هذا الفصل ، وشىء آخر لا تقبله سياسة الحكم المحلى السليم إلا وهو حق المدير فى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس وكاتب المجلس .

وتوضح اللائحة الاجراءات التى تتبع فى الدعوى إلى اجتماعات المجلس ، والنصاب القانونى وإدارة الجلسات وتدوين الوقائع وتعيين اللجان وتحديد واجباتها وأعمالها وسلطات المجلس المالية والقواعد التى تتبع فى المسائل المالية ومراجعة الحسابات . ولا تختلف لائحة المجلس الريفى عن لائحة مجالس المدينة . وقد نصت اللائحة على تعيين لجنة خاصة لادارة مدينة القضارف التى تتبع للمجلس الريفى ولكن إدارتها تتعقد نسبة لأنها مركز تجارى هام وبها من المستنيرين عدد لا يستهان به إذا قورنت بالقرى المجاورة لها . ولا تختلف هذه اللجنة عن غيرها من لجان المجلس إلا فيما يختص بعدد أعضائها وحق المدير فى تعيين الرئيس ونائب الرئيس وتحديد نسبة الأعضاء الإضافيين إلى أعضاء اللجنة الأساسيين .

إن مجالس الأرياف ضرورية جداً لنمو الحكم المحلى فى السودان ، ولرعاية مصالح الأهالى . وهى فى المكان الأول من حيث ترقية مرافق البلاد ورفع مستوى المعيشة بين السكان ، والاسراع فى إحلالها مكان الإدارات الأهلية القائمة الآن يأتى بخير كثير للناس . ولا أريد أن يحسب أحد أننى أدعو إلى انقلاب مفاجىء ، إنما أنا أدعو إلى نمو طبيعى تتطلبه ظروف الأحوال ، ويوجبه المنطق السليم وأساليب الإدارة الرشيدة لهذه البلاد . وقد يعترض أحد فيقول إن الادارات الأهلية تتمتع بسلطات قضائية لا يمكن تحويلها إلى مجالس الأرياف ، وردى على ذلك أن هذه السلطات القضائية واسعة جداً ولا يصح أن تبقى فى أيدى رجال الإدارة الأهلية . كما أنه لاداعى لأعطاء مجالس الأرياف

سلطات قضائية فذلك مما يدعو إلى التعقيد وخلق مشاكل يحسن أن تنجو منها حكومتنا المحلية منذ البداية . ويمكن أن يدار العدل فى تلك المناطق بواسطة قضاة مختصين من المصلحة القضائية ، وهذه هى الطريقة الوحيدة للمحافظة على العدالة وإحلال القانون المقام اللائق به ، وتفويضه السيادة التى بدونها لا يتمتع الشعب بحرياته التى تكفلها له الدولة .

الفصل الرابع عشر

واجبات الحكومة المحلية

إن واجبات الحكومة المحلية وأعمالها كثيرة ومتنوعة بعضها تستوجبه طبيعة العمل وصبغته المحلية ، وبعضها فرض على الحكومة المحلية بمقتضى التشريع الذى أصدرته ، أو تصدره الدولة من حين لآخر ، وإذا نحن حاولنا حصر تلك الواجبات والأعمال لتطلب منا ذلك مراجعة قوانين الحكومة المحلية فى كل منطقة كما تطلب منا استقصاء الواجبات والأعمال التى لها صبغة محلية بحتة تجعلها ضمن واجبات الحكومة المحلية وأعمالها . ولكن حسبنا أن نقسم أعمال الحكومة المحلية إلى أقسام اصطلح على أنها تشمل مختلف الأعمال التى تقوم بها الحكومة المحلية فى منطقة أو أخرى .

والأقسام هى : الحماية ، والرفاهية ، والراحة . وقد مثل للحماية بالبوليس وإن كان البوليس فى الغالب من عمل الحكومة المركزية وهى التى تصرف عليه وتشرف على تنظيمه . أما الرفاهية فتشمل عدة أعمال ، أو خدمات تقوم بها الحكومة المحلية وتتفرع إلى فرعين رئيسيين : الانسان والبيئة . والفرع الخاص بالانسان على نوعين : السن لأن المواطن داخل حدود الحكومة المحلية له الحق فى خدمات تؤديها له الحكومة المحلية لا لشىء إلا لأنه ضمن عمر خاص يخول له أن ترعاه الدولة من حيث الصحة والتعليم مثلا وثانياً مايقع على الانسان من مصائب ، أو عاهات تجعله أهلا للمساعدة العامة نظراً لعاهته . أما الفرع الثانى ألا وهو الخاص بالبيئة فينقسم إلى ثلاث شعب : الامداد كتوفير الماء للسكان والوقاية كمحاربة الأمراض المعدية أو الوافدات وإزالة الضر مثل نظام مجارى المياه والبالوعات . وقد مثل للقسم الثالث بالطرق العامة .

ليس من السهل الحديث عن أعمال الحكومة المحلية فى السودان، ولا يزال النظام فى بداية العهد، ولم تتقدم به السنون حتى نرى مقدار ما تقوم به الحكومة من أعمال فى كل قسم من الأقسام التى ذكرناها. ولما كانت حكومتنا المحلية تسير على هدى نظام الحكومة المحلية فى انجلترا فإننى سأتحدث فى هذا الفصل عن الخدمات التى تقوم بها الحكومة المحلية فى انجلترا لتعمل مجالسنا على هداها. وأهم الأقسام الثلاثة هو القسم الخاص بالرفاهية، لأن واجب الحكومة المحلية الأول أن ترفع مستوى الحياة بين الناس، وتعمل على رفاهية السكان وإمدادهم بالخدمات والمؤن التى تكفل لهم حياة سعيدة، وسأحاول جهدى لأتجنب ذكر التواريخ وقوانين البرلمان التى كلفت الحكومة المحلية ببعض الواجبات والأعمال وسأكتفى بالوصف والمقارنة بأحوال السودان

وأول ما أتحدث عنه الأعمال والخدمات التى تقدم للانسان حسب عمره. وتبدأ بعض هذه الخدمات قبل ولادة الطفل لأن النساء يزرن بعض المؤسسات قبل أن يضعن للكشف عليهن والتأكد من أن الجنين وأمه بحالة جيدة، ولمعالجة بعض الأمراض التى تشكو منها الأم، وقد تعوق صحتها وصحة الجنين فى رحمها. وعندنا فى أمدرمان مؤسسة من هذا النوع، وإن كانت ضمن أعمال الحكومة المركزية، وربما صارت بمضى الزمن من الأعمال التى تصرف عليها الحكومة المحلية، وتتعدد فى كثير من المناطق فى طول البلاد وعرضها. وربما قامت جماعة النساء المكلفات بالزيارة الصحية ببعض هذا الواجب وخاصة فى المناطق الريفية وفى المدن الصغيرة التى لا يمكن فتح عيادات لهذا الغرض فيها. وعند ما يولد الطفل لا يكون للحكومة المحلية دخل إلا فى الحالات التى تضع الأم فيها فى أماكن الولادة الخاصة التابعة للحكومة المحلية. على أن الحكومة المحلية ربما كان من واجبها أن تقدم للأمهات فى حالة الوضع اللبن إما بالمجان أو بالسعر الأساسى وبعد الولادة حتى يبلغ الطفل الخامسة من العمر لا يكون للحكومة المحلية كبير دخل فيه إلا فيما يختص بتسجيله وتطعيمه ضد الجدرى وعلاجه إذا أصيب بالحصبة أو السعال الديكى وغيرهما من الأمراض التى يتعرض لها الأطفال. وهذه الأعمال تقوم بها الآن الحكومة المركزية فى السودان ولكنها خليقة فى المستقبل

ان تصبح ضمن أعمال الحكومة المحلية . وفى بعض الأماكن فى انجلترا يرسل الطفل مابين الثانية والخامسة من عمره إلى مدرسة للتربية تشرف عليها مربية أو مربيات مختصات، وهذا النوع من المدارس مفيد للغاية ، ولكن قد يتعسر وجوده فى السودان لكثرة تكاليفه أولا وثانيا لعدم وجود هذا الصنف من المربيات ، على أن المدن الكبيرة يمكنها أن تؤسس مثل هذه المدارس فى المستقبل

وتبدأ مرحلة التعليم الأولى فى الخامسة وتستمر حتى الرابعة عشرة ، وهى مرحلة التعليم الألزامى . ومعنى ذلك أن الحكومة المحلية ليس من واجبها فقط إيجاد المدارس لكل الأطفال فى هذه السن بل الزام ذويهم بأرسالهم إلى المدارس ، ولا يلزم والد الطفل بدفع مصروفات للحكومة المحلية إلا من شاء أن يعلم طفله فى مدرسة خاصة ، ولقد بلغت تكاليف التعليم الأولى فى عام ١٩٢٩ فى انجلترا ٦٣ مليون جنيه(١) .

وليس التعليم الذهنى هو مجرد مايعطى لأطفال المدارس الألزامية ، فالعناية الطبية موفورة للتلاميذ والتربية البدنية بتوفير ملاعب الأطفال والمتنزهات العامة . وتقدم الحكومة المحلية فى بعض الأحيان الطعام للأطفال ، فهى تقدم لهم الفطور والعشاء والشاى ، والوجبات الأخرى فى أوقات الدراسة وأثناء العطلة المدرسية ، ولكن لا تعطى هذه المنحة إلا للطفل الذى يثبت الكشف الطبى أنه سيىء التغذية ويثبت والده عدم مقدرته على دفع نفقات تغذيته ، وبعض الطلاب القادرين على الاستمرار فى الدراسة يتمتعون بهذه المنح حتى خروجهم من الجامعة وذلك بنظام الاعانات العلمية من الحكومة المركزية ومن الحكومة المحلية وبعض الهيئات الخيرية . وهذا حلم جميل لا أحسب أن بلادنا ستصل إليه فى القريب العاجل اللهم إلا إذا تحسنت الأحوال الاقتصادية فى البلاد ، وأصبح من الميسور أن يتحمل دافع الضرائب نفقات مثل هذه الخدمات الانسانية . وحسبى أن أقترح هنا على الحكومة المركزية وعلى هيئات الحكومة المحلية وضع هذه المسائل مكان الاعتبار والسعى إلى الوصول بالشعب إلى الحد

---

(١) Local Government in Modern England by J. P. A. Maud

الأدنى منها كما أدعو الهيئات الخيرية والاجتماعية أن تتعاون مع الحكومة فى هذا الميدان .

ولننتقل إلى الفرع الثانى من قسم الرفاهية . ولا يستحق ساكن المدينة ، أو منطقة الحكومة المحلية أية خدمة من الحكومة المحلية فى هذا الباب إلا إذا أصابه المرض أو دهته الفاقة والعدم .

وليس من واجب الحكومة المحلية رعاية التابعين لها بمجرد ما يصيبهم المرض ولو أنه من حقها تشييد المستشفيات لشتى الأمراض . إنما يبدأ واجبها فى حالة الأمراض المعدية ـ فعندما يصاب شخص بمرض معد، على الطبيب الذى يعالجه أن يخطر السلطة المحلية بذلك وعلى السلطة المحلية أن تتخذ الإجراء اللازم أولا لتمنع انتشار العدوى من المريض لغيره وثانيا لمعالجة المريض ، وهذا النوع من الأعمال تقوم به فى السودان الآن الحكومة المركزية ، ونرى من الضرورى أن يصبح ضمن أعمال الحكومة المحلية . على أن الحكومة المحلية فى انجلترا تعنى بالمصابين بالسل والأمراض السرية وتعنى بالعميان والمجانين .

وتقدم الحكومة المحلية المساعدة للمعوزين الذين لا يستطيعون القيام بنفقات معيشتهم أو علاج أنفسهم وعائلاتهم عند ما يصيبهم المرض ، وتقدم الحكومة المحلية هذه المساعدة صنفاً أو نقداً وفى بعض الحالات تتكفل بسكن الشخص وإعالته . وتعطى الاعانة كدين يسترد من الشخص عند ما يصبح قادراً على الكسب أو من أى شخص آخر مسئول قانونا عن نفقاته ومتيسر الحال . وهذه أيضاً من الأحلام الجميلة التى آمل أن تتحقق فى السودان مع تحسين الحالة الاقتصادية وتقدم العمران وروح الوطنية وحب الخدمة العامة .

وهنا ننتقل إلى الخدمات والأعمال التى توجبها البيئة وهذه فى الغالب أعمال خاصة بالصحة العمومية من ناحية ومن ناحية أخرى خدمات وأعمال تتاجر فيها الحكومة المحلية وسأتحدث أولا عن أعمال الصحة العمومية وثانيا عن تجارة المجالس البلدية ومجالس المدن لأن مجالس الأرياف لا يحسن أن تدخل فى هذا الميدان .

إن المحافظة على الصحة العمومية وترقية أساليبها ليست من عمل المصلحة الطبية أو من واجب الحكومة المحلية فحسب ولكن عمل الفرد فيها ومسئوليته لاتقل عن مسئولية المصلحة الطبية والحكومة المحلية ؛ والأغراض الأساسية للصحة العمومية ثلاثة كما قال السير آرتر نيوز هولم[1] :

١ — الوقاية من الأمراض .

٢ — تحسين الصحة .

٣ — تنمية الإنســـان جسميا وعقليا وخلقيا حتى يصبح متزن الطبيعة فى نموه .

ومعنى ذلك أن العمل الاجتماعى الذى تتعاون فيه الحكومة والأفراد ، هو الذى يساعد على عمل الصحة العمومية المتقن ، وإن مشكلات السكن والتعليم والفقر والفاقة كلها ذات أثر فى الصحة العمومية . ولهذا كانت الصحة العمومية شاملة لأكبر قسم من الخدمات التى تقوم بها الحكومة المحلية سواء أكان ذلك من ناحية حماية الأفراد أو توفير سبل الرفاهية للفرد والمجموعة . وهى أساسية وهامة فى كل حكومة محلية ويفرضها التشريع والعرف . ويشمل عمل الصحة العمومية مجارى المياه والنظافة وجمع وإزاحة الفضلات كما تشمل توفير مياه الشرب الصالحة للسكان ، والمستشفيات وأماكن الولادة ورعاية الأطفال وعلاج الأمراض العقلية ومساعدة العجزة . كما تشمل مشكلة السكن وتخطيط المدن والقرى وعمل الصحة العمومية بوصفه هذا يتعدى الوقاية إلى العلاج .

لا يحتاج السودان إلى عمل كثير الآن فيما يختص بمجارى المياه وتصريف مياه الأماكن العامة ، ولكنه بتقدم الزمن ودخول المدنية إلى نواحيه المتعددة سيحتاج إلى هذا العمل الذى يكلف نفقات كثيرة . وفى انجلترا من واجب كل مجلس حكومة محلية فى البلديات والمدن والأرياف توفير المجارى اللازمة لتصريف المياه داخل حدوده ، وتوفير البالوعات لكل عدد معقول من المبانى المتجاورة وفى بعض الأحيان يبنى أصحاب الأملاك مثل هذه البالوعات ، وللحكومة المحلية

---

(1) The Local Government of The United Kingdom By J. J. Clarke P. 214.

أن تتملكها وتكون مسئولة عنها وإلا فهى فى عهدة أصحاب الأملاك ، وعلى سلطة الحكومة المحلية مراقبتها حتى لا تكون مصدر إزعاج لراحة السكان بما قد ينبعث منها من عفونات بسبب الإهمال .

ولعل من أهم واجبات السلطة المحلية فى مكان كالسودان مراقبة مجارى مياه الأمطار وحفرها قبل فصل الأمطار ودفنها بعد نهاية الخريف ، والتأكد من أن المياه لا تركد فيها وتربى الناموس وتصبح مصدرا لإصابات الملاريا .

ولا يمكن توفير الصحة العمومية فى مكان ما إلا بالتأكد من القيام بهذه الواجبات .

أولا : تحسين مياه الشرب . وليس هذا العمل بالهين فى بلد كالسودان ، ولا يمكن أن تقوم به الحكومة المحلية ومواردها محدودة ، وعلى الحكومة المركزية أن تبذل جهدها لتغذى كل سكان القطر بمياه الشرب الصالحة ، وذلك إما بتنقية ماء النيل فى الأماكن التى يجرى فيها النيل ، أو بحفر الآبار الارتوازية فى الجهات البعيدة عن النيل كدارفور وكردفان وكسلا .

ثانيا : إيجاد المجارى العامة ، وهذا اصلاح يتمشى مع توفير المياه الصالحة للشرب ، ففى الوقت الذى تتوفر فيه المياه لسكان المدن والقرى سنحتاج لإيجاد المجارى العامة لتصريفها .

ثالثا : إصلاح تخطيط المدن والقرى ، وتحسين مساكن الفقراء وهم غالبية أفراد الشعب ، فإن تخطيط المدن والقرى يرمى قبل كل شىء إلى توفير الهواء والنور وضوء الشمس ، وهى من ضروريات الحياة ، ويتوقف على توفيرها تقدم صحة الأفراد وزيادة المناعة ضد الأمراض ، وإصلاح المنازل فى المدن والقرى يتطلب انتباها خاصا من السلطة التى تتولى التصديق على المبانى بأن تلاحظ أن المنزل الذى تصرح ببنائه مستوف لكل الشروط الصحية ، وهذا العمل الآن فى يد مفتش المركز ولجنة المركز الصحية ، ولكنه سيكون فى المستقبل من واجبات سلطة الحكومة المحلية وضابط صحتها الخاص ، وقد يتطلب مثل هذا الاصلاح أن تبنى الحكومة المحلية منازلها الخاصة للعمال والفقراء فى المدن ، ولصغار المزارعين فى القرى ، وهذا بلا شك يتطلب الكثير من المال ، وربما

استوجب الإعانة من الحكومة المركزية ، ومعاونة شركات تتعهد برأس المال وتبيع المنازل للسكان على سبيل البيع بالإيجار .

رابعا : إبادة الحشرات الناقلة للأمراض ، وأكثرها خطرا فى السودان الناموس وقليل من ديدان البلهارسيا فى المدن والقرى النيلية . وهذا العمل تقوم به الحكومة المركزية ، ولعله سيظل من أعمال الحكومة المركزية تساعدها الحكومة المحلية بقدر الإمكان ، فى تفتيش المنازل والبرك المحلية لإبادة الناموس والذباب وإزالة مسبباته .

خامسا : تحسين غذاء الشعب ، وذلك بإعداد البحوث العلمية المستفيضة التى يمكن بواسطتها معرفة القيمة الغذائية فى الطعام الذى يتناوله سواد الشعب ، والبحث عن مواد أكثر تغذية ورخيصة الثمن تزرع فى الحقول والحدائق ، ويروج لها بالدعاية الصحية لتنتشر بين طبقات الشعب . ثم مسألة الطعام الذى يعرض للبيع فى الأسواق ويكون مكشوفا وعرضة للأتربة والذباب ، وتتسبب منه أمراض الدسنتاريا والتايفويد وغيرها من الأمراض الفتاكة ، فإن مراقبة الباعة المتجولين ، والكشف على الجزارين وعلى البهائم قبل ذبحها ، والكشف على اللبن الذى يباع للجمهور ، كل هذه من المسائل الهامة والتى تقوم بها الآن الحكومة المركزية وستصبح ضمن أعمال الحكومة المحلية .

ليست هذه كل أعمال الصحة العمومية ، فهناك مسألة النظافة وإزالة الفضلات والأوساخ وتزويد كل مربع ببرميل مغطى لتجمع فيه فضلات الطعام والأوساخ من المنازل الواقعة فى المربع ، وضرورة وجود برميل صغير مغطى فى كل دار . كل هذه أعمال يجب أن تقوم بها الحكومة المحلية لتتأكد من المحافظة على صحة السكان ، كما عليها أن تجمع ما فى هذه البراميل كل يوم وتخرجه لمكان حرقه المعدود له .

ولقد يعجب القارىء لأنى أعطيت الصحة العمومية كل هذا الاهتمام ولكنى أعتقد مع الدكتور حافظ عفيفى باشا أن أول واجب على كل حكومة رشيدة العناية بالصحة العامة وتوفير أسبابها لجميع أفراد الشعب ، ومحاربة الأمراض التى تهدد حياتهم أو تضعف صحتهم . ليس هذا واجبا إنسانيا فحسب ، بل هو أول

الواجبات الوطنية ، فقد صارت قيمة كل انسان تقاس بمقدار قوة جسمه وتحمله لمتاعب الحياة المستمرة ، كما صارت تقاس قوة كل شعب بدرجة صحة أبنائه وقدرتهم على الكفاح حماية لأنفسهم ودفاعا عن بلادهم[1]

وقبل أن أترك الحديث عن الصحة أرجو أن ألفت النظر وخاصة نظر الذين يعملون فى الحكومة المحلية إلى بعض القوانين الخاصة بالصحة العمومية فى السودان ، أذكر منها :

(١) قانون تسجيل المواليد والوفيات سنة ١٩٣١ .

(٢) قانون الصحة العمومية سنة ١٩٣٩ .

(٣) اللائحة الأساسية للحكومة المحلية (البلديات) سنة ١٩٣٨ وخاصة القسم الذى ينص على تخطيط المدن ومسائل الصحة العمومية .

(٤) اللائحة الأساسية للحكومة المحلية «المدن» سنة ١٩٣٨ ، وخاصة القسم الذى ينص على تخطيط المدن ووسائل الصحة العمومية .

فإن هذه القوانين هامة لمعرفة ما يجب عمله وما يجب تركه ، ولمعرفة مسئولية الحكومة المركزية والحكومة المحلية ومسئولية الأفراد ، والعقوبات التى يفرضها القانون على من يقصر فى واجبه أو يرتكب مخالفة قانونية . وإذا قدر الأفراد واجبهم العام ، وعرفوا أن عامل الصحة والحكومة المحلية والحكومة المركزية إنما يضيقون الخناق على الأفراد ابتغاء مصلحة الأفراد ورفع مستوى حياة الأفراد والمجموعة ، فستكون مهمة أولئك سهلة وسيؤدى الجميع واجبهم الوطنى .

إن أعمال تجارة مجالس البلديات والمدن تقع غالبا فى قسم أعمال الرفاهية الخاصة بالبيئة وفى قسم الراحة ، وأى كتاب عن الحكومة المحلية لا يتحدث عن تجارة مجالس البلديات والمدن يعتبر ناقصا ، وليس لأى مجلس أو لأى هيئة حكومة محلية سلطة مطلقة لتتاجر كما تشاء ولكنها مقيدة لا تتاجر إلا فيما يسمح لها به البرلمان أو السلطة التشريعية فى البلاد . وليست هنا لك قاعدة عامة لمنح هذا التصريح ولكن فى الحالات التى لابد فيها من سلطات خاصة للقضاء على

---

(١) على هامش السياسة للدكتور حافظ عفيفى باشا ص ١١ وراجع الصفحات ١١ — ٥٧

المصالح الفردية أو التى يحتاج للحصول عليها إلى بعض نواحى النشاط التى بالفعل فى يد السلطة المحلية ، أو التى من حسن السياسة الأقتصادية أن تكون محتكرة ، أو لا تصلح أن يقوم بها فرد لأجل الربح أو مقرونة بمكان أو عمارة تملكها السلطة المحلية أو يملكها المواطنون عامة ، فعادة يمنح التصريح للسلطة المحلية دون سواها لتقوم بالعمل .

والأعمال التجارية الخاصة بالبلديات والمدن هى تلك الخدمات التى تقدمها المجالس للأفراد مقابل أجر خاص ولا تشمل الخدمات التى تقدم مجانا وإن حلت محل خدمات كان الجمهور يتمتع بها مقابل أجر يدفعه للشركات أو الهيئات ؛ فالطرق العامة والكبارى كانت فى الماضى يستعملها الجمهور فى انجلترا مقابل رسم عبور ولكنها الآن ضمن واجبات الحكومة المحلية التى تقدمها للجمهور مجانا ، وهكذا الحال فى كبرى النيل الأزرق .

وهناك خصائص تميز هذه الأعمال التجارية بعضها عن بعض . أولا : تلك الأعمال التى بطبيعتها تدعو للاحتكار تقابلها التى لا تقبل الاحتكار . ومن الصنف الأول موارد المياه والغاز والكهرباء ، والتليفونات ، والنقل بالترام والأسواق. أما التى لا تدعو طبيعتها إلى الاحتكار فقد مثل لها بالمنازل ، فكما تبنيها هيئات الحكومة المحلية تبنيها الشركات والأفراد .

والميزة الثانية تنحصر فى الاتجار بغرض الربح أو الاتجار لغير الربح ، وليست هذه فى الواقع ميزة طبيعية إنما هى وليدة الغرض الذى من أجله تقوم هيئة الحكومة المحلية بهذه الخدمة أو تلك ، فكل خدمة يحصل عليها رسم ربما تكون لغرض الربح ، وربما يكون الرسم مقدراً ليسد المصروفات فقط دون أن ينجم عنه أى ربح ، وتتوقف المسألة على نيات الهيئة الحاكمة ومشاعرها نحو المشروع الذى تقوم به والفائدة التى ترجوها من ورائه لجمهورها . فالحمامات العامة والمغاسل ومساكن العمال لا يرجى من ورائها الكسب إنما يقصد بها مساعدة الفقراء والترفيه عنهم . ولكن الأسواق والكهرباء والغاز والتراموايات فى الغالب يقصد بها أن تكون مورد ربح لهيئات الحكومة المحلية .

ومن الخـــير أن يدر الربح على الجمهور عامة من أن ينحصر فى خزائن الرأسماليين .

لابد أن تصبح جميع الأسواق بمرور الزمن ملكا لهيئات الحكومة المحلية فى البلديات والمدن والأرياف وذلك لأنهامصدر ربح وفير، ولأنه من الضرورى أن تشرف عليها تلك الهيئات لتحافظ على الصحة العمومية وكذلك موارد المياه وخاصة فى الأماكن البعيدة عن النيل لأن معضلة مياه الشرب من المسائل الهامة لرفاهية السكان والمحافظة على حياتهم ورفع مستوى معيشتهم .

أما الكهرباء والترامواىات فهذه لاحاجة للناس بها إلا فى البلديات ويحسن أن تكون فى قبضـــة مجالس البلديات بدلا من أن تكون فى قبضة شركات الاحتكار الأجنبية ، وهى بلا شك مصدر ربح وفير وتساعد على رفع مستوى الحياة فى البلديات .

وقد دلت التجارب فى انجلترا على أن أعمال التجارة فى هيئات الحكومة المحلية لهـا حسناتها ولهـا سيئاتها . ففى الامكان تسيير العمل ما وجد الموظفون الدائمون . وتتوقف خسارة المجموعة وربحها على نوع الصناعة التى تقوم بها الهيئة وعلى حسن الإدارة أو سوئها .

ولا يمكن لهيئات الحكومة المحلية أن تغامر بالأموال العامة الموضـــوعة فى حيازتها ولهذا لا يمكنها أن تعمل فى ميادين جديدة غير مضمونه العواقب .

وتدير هيئات الحكومة المحليـة أعمالهـا بروح تجارية ومن خصائص تلك الروح التوثب للربح وتفادى المضاربة . ومهما قيل من أن الشركات الخاصـة تفكر فى مقدار الربح الذى يدره العمل على المساهمين وأن الهيئات العامة تفكر فى رفاهية الجمهور فالرجال الذين يديرون العمل الصناعى سواء فى شركة خاصـة أو لهيئة عامة يفكرون فى إتقان العمل قبل كل شىء وهكذا الغاية تبرر الوسيلة .

والأسباب الداعية لاشتغال هيئات الحكومة المحلية بالتجارة ثلاثة : أولها الرغبة فى الربح ، وثانيها الاعتقاد بأن الشركات الخاصة تسعى جهدها لتبتز أكبر مقدار ممكن من الربح من الجمهور دون أن تعطيه الفائدة المقابلة ، وثالثها وجود

جيش جرار من الموظفين الدائمين فى الهيئات العامة مما يدعو إلى حسن الادارة وإتقان العمل .

ولهذا النوع من أعمال الحكومة المحلية عيوبه وأخطاره ، فنى بعض الأحيان تتعثر إدارته وذلك عند ما يقع العمل خارج المساحات التابعة لهيئة الحكومة المحلية التى تضطلع به ، وقد يدعو ذلك إلى تعيين لجان موحدة ولكن التجارب دلت على أن هذا النوع من اللجان قليل النجاح .

وخطر آخر يتمثل فى الكميات الكبيرة من القروض التى تضطر هيئة الحكومة المحلية لاستدانتها لتقوم بهذه الأعمال على الرغم من أن هذه القروض التجارية تضمنها عقارات أو أملاك توازيها فى القيمة وعلى الرغم من أن هيئات الحكومة المحلية لها امتيازها لأن القرض يمنح لها بفائدة أقل مما يمنح للشركات التجارية التى يديرها الأفراد وذلك لأن هذه الفائدة قابلة للزيادة إذا فشلت أعمال المجلس التجارية وستكون الزيادة على كل ديون المجلس وليس على الخاص منها بالتجارة وبهذا ستكون النتيجة وخيمة .

ويخشى أيضا أن تقيد الصناعة فى المنطقة مراعاة لمصالح هيئة الحكومة المحلية وفى هذا مافيه من الضرر على سكان الأقليم .

بقى علينا أن ننظر فى عمل من أهم واجبات الحكومة المحلية فى البلاد الناشئة وذلك عمل الطرق . يحتاج الناس فى المدن وخارج المدن لاستعمال الطرق فى مواصلاتهم ، ومن واجب الحكومة المحلية أن تمد الطرق وأن تشرف على تصليحها حتى تيسر المواصلات ، وقد أعطى قانون الحكومة المحلية للأرياف هيئات الحكومة المحلية حق تسخير السكان لتصليح الطرق العامة ومعنى هذا أن مسئولية الحكومة المحلية واضحة بنص القانون .

إن واجبات الحكومة المحلية وأعمالها كما قلت كثيرة ومتنوعة وليس ماقدمته على سبيل الحصر إنما قصدت به التوضيح والتمثيل .

الفصل الخامس عشر

أعضاء المجالس
واجباتهم وحقوقهم

لاتبدأ علاقة أعضاء المجالس بالحكومة المحلية بمجرد انتخابهم، ولكنها تبدأ قبل ذلك لأن كل عضو مجلس مواطن قبل أن يكون عضواً وتربطه بالحكومة المحلية صلات قوية، فهو دافع ضرائب وناخب ويتمتع بكثير من الخدمات التى تقوم بها الحكومة المحلية، وقد يتأثر بقراراتها تأثيراً مباشراً وغير مباشر، ولكن علاقته كعضو مجلس علاقة جديدة لها واجباتها الخاصة وحقوقها، وهذا ما سأحلله فى هذا الفصل.

تحتاج الخدمة العامة إلى التضحية والشعور بعظم المسئولية وخاصة عند ما تكون خدمة اختيارية لاينال العضو عليها فائدة مادية. ويتوقف نجاح الحكومة المحلية على تضحية الأعضاء وشعورهم بالمسئولية ومثابرتهم على العمل. ينتخب عضو المجلس عادة لمدة ثلاث سنوات لايمكن فى خلالها حرمانه من العضوية لأن ناخبيه غير راضين عنه أو عن طريقه اضطلاعه بالعمل، وكل مايخشاه العضو ألا يعاد انتخابه فى نهاية المدة، وقد تكون هذه رغبته الأكيدة وإذا كان منتميا لحزب قد يؤدى ذلك لحرمان أعضاء حزبه من أصوات الناخبين وهذه النقطة بالذات تدعونى إلى تنبيه أعضاء المجالس ألا يتأثروا بنزعاتهم الحزبية فى عمل الحكومة المحلية وذلك لأنهم إذا اتبعوا النزعات الحزبية سيعارضون بعض المشاريع المفيدة لأنها لاتتفق مع سياسة الحزب الذى ينتمون إليه.

تحتاج الحكومة المحلية ككل عمل إلى الاتقان ومن واجب أعضاء المجالس أن يثقفوا أنفسهم فى شئون الحكومة المحلية وعند ما ينتخب العضو للمرة

الأولى عليه أن يدرس الأوامر المستديمة الخاصة بإجراءات المجلس وأعماله ، فذلك مما يساعد على إتقان العمل ، وكل مجلس لابد له من أوامر مستديمة .

والعضو الذى يريد أن يخدم وأن يشارك فى أعباء الحكم المحلى عليه أن يحضر جلسات اللجان لأن تلك هى التى تدار فيها شئون المجلس ، واستيعاب ما يذور فى اللجان يوفر على الأعضاء الخطب المطولة فى المجلس والأسئلة التى لا طائل وراءها ، ومن الحصافة أن يسعى العضو ليعين فى اللجان التى له إلمام بأعمالها والتى سيكون مفيداً فيها ، ولا يمكن للعضو أن يحصل على أصوات الناخبين إلا إذا تحدث فى اللجان والمجلس ، ولكن ليس معنى ذلك أن يكون كثير الكلام بغير مبرر ، بل عليه أن يتحدث بإيجاز وفى الصميم ، وأن يحضر موضوعه ، وأن يستعين بالأرقام الصحيحة والمعلومات الأكيدة . وإذا أراد العضو أن يتوجه بمشروع جديد عليه أن يتصل بالموظفين المختصين ويستق منهم المعلومات ويستنير بآرائهم قبل أن يعرض مشروعه على اللجنة المختصة أو المجلس. وبهذا سيرى الأعضاء أن الموظفين المختصين يدلونهم على الطريقة السوية لتقديم المشروع دون أن يخطئوا فى الإجراءات أو يحيدوا عن الصواب .

لكل مجلس لجنة مالية ، ويختلف تكوينها حسب الظروف وهذه اللجنة ذات أهمية قصوى فى أعمال الحكومة المحلية ولا يحسن أن يعمل فيها إلا من له خبرة بالشئون المالية ، ويتحتم أن يكون الرئيس من ذوى الاختصاص ، وواجب العضو أن يراعى ذلك فى الترشيح والانتخاب .

المسائل المالية دائما شائكة ولابد من لفت نظر أعضاء المجلس إلى واجباتهم فيما يختص بالمال . إذا كان العضو فى لجنة المالية ، فمن واجباته أن يقدم مع زملائه التقديرات السنوية ليصادق عليها المجلس ، وأن تقدم حسابات الإيرادات والمصروفات مرة كل ثلاثة أشهر للمجلس ، ومرة فى كل شهر اللجان التى تتولى الصرف ، ولا يصح أن يستدين المجلس من القروض التى جمعت لأغراض أخرى فهذا عمل غير قانونى .

وعلى الأعضاء أن يلاحظوا أنه لا يجوز لموظف واحد أن يجمع بين مسئولية استلام المال وحفظ الحسابات ، أو أن يجمع بين التصديق على الصرف والصرف

فذلك عادة يؤدى إلى التلاعب بالمال وارتكاب جريمة الخيانة فيما اؤتمن عليه .

ومن واجب الأعضاء أن يصرحوا بأية مصلحة مادية لهم أو لمن له صلة بهم فى أى مشروع ، أو عقد معروض على المجلس ، أو إحدى لجانه ، وقد أدى عدم التصريح فى بلاد غير بلادنا إلى فضائح كبرى .

يتصل عمل أعضاء المجالس بموظفى المجالس فى عدة نقط . وأول اتصال يبدأ عند تعيين الموظف ، وعلى الأعضاء أن يراعوا فى الموظف عند اختياره خبرته الإدارية وروحه الوطنية ، يزين كل ذلك تعليم حر . يضع المجلس السياسة التى يسير عليها العمل ، وينفذ الموظفون تلك السياسة ، ولهذا ينبغى عمل حساب كبير لإرشادات المحنكين من الموظفين ، ولكن ليس معنى ذلك ألا ينبه الرؤساء إلى أخطائهم ، فإن خطأ الرئيس أكثر ضررا من خطأ الموظف الصغير ، وينبغى أن يشجع الموظفون ليدرسوا المسائل الفنية ويجروا امتحانات خاصة فيها ، لأن موظفى الحكومة المحلية هم قطب الرحى فيها ، وإذا لم تتوفر فيهم الكفاءة الفنية لا يمكن أن تنجز أعمال الحكومة المحلية . ونقطة أخرى جديرة بالاعتبار هى توظيف الأشخاص بعد عقد مسابقات خاصة لذلك الغرض ، فذلك آكد لترقية الإدارة .

والعضو الذى يريد أن يساير الزمن ، وأن يعمل على بصيرة ، لابد له من الاطلاع على كل تشريع جديد يصدر عن الحكومة المحلية ، أو يمسها من قرب أوعن بعد ، كما عليه أن يطلع على تقارير الحكومة المركزية ، وأن يطالب من موظفى المجلس موافاته بتقرير مختصر عن كل تشريع يصدر وبهذا يصبح العضو والموظف ملمين بالقوانين التى لها مساس بالعمل .

وما دمنا نعيش فى عصر التخصص ، فمن الخير للعضو الذى يلم بأطراف التشريع أن يتخصص فى عمل واحد من أعمال الحكومة المحلية ويتقنه ويصبح فيه حجة ، كأن يتخصص فى شئون التعليم ، أو فى شئون الصحة ، أو فى الطرق .

وإنى لأنصح لكل عضو فى أى مجلس أن يتصل بناخبيه فى فترات ، وأن يقص عليهم ما قام به المجلس من أعمال وأداة من خدمات للمجموعة ، وربما دعا ذلك بعض الناخبين ليزوروا المجلس ويشاهدوا بأعينهم عمل ممثليهم .

يستطيع العضو فى أى مجلس أن ينمى صداقات جديدة حتى مع مخالفيه فى العقيدة السياسية ، لأن المسائل المحلية ليست مكان خلاف سياسى ، ويستفيد العضو من مثل هذه الصداقات ، لأن المرء يستفيدمن دراسة وجهة نظر معارضيه.

يحتاج القيام بعمل الحكومة المحلية إلى كثير من زمن الأعضاء ، ولابد من التضحية والصبر والمثابرة . وإذا حسب الأعضاء أن عملهم لا يقدر فكفاهم جزاء أنهم بعملهم هذا يساعدون على رفع مستوى الحياة بين مواطنيهم ، وغرس روح الوطنية الصادقة بما يقدمون من قدوة حسنة ، ولا يمكن أن ينجح أى نظام حكومة محلية إلا إذا فاز بالتأييد التام من المواطنين . ومن واجب كل رجل وامرأة أن يعرف أن عليه واجبا يؤديه لأن كل حق يمنحه الفرد يقابله واجب يتحتم على ذلك الفرد أداؤه . وإذا تضافرت الجهود لتجعل مكانا ما فى هذه البلاد أسعد مما كان فذلك خير عمل وأصدق وطنية .

ولأعضاء المجلس حقوقهم كما لهم واجباتهم . وأول حق يخول لهم ، حق الحكم المحلى وإدارة شئون السكان محليا . وليس هذا بالشىء الهين ، فالحكومة المحلية جزء مهم من حكومة البلاد ، ويدير أعضاؤها الشئون التى تهم السكان المحليين والشئون الأخرى التى يضعها المشرع ضمن أعمال الحكومة المحلية . ويجد الأعضاء فى ميدان الحكومة المحلية ميدان العمل غير المغرض متسعا ، وكثيرا ما تكون خدمتهم فى الحكومة المحلية تجربة منقطعة النظير يستفيدون منها فى حكم البلاد عامة ، فأنت ترى فى انجلترا أن رجلا مثل جوزيف شمبرلين صعد من مجالس الحكومة المحلية إلى رياسة الوزارة ، وهذا الحق يجعل الأعضاء يصدرون من القرارات ما يحسب فى ظاهره غير مغرض ومبنيا على البحث والمنطق ، ولكنه فى الواقع يؤثر فى حياة المئات والآلاف ممن تنفذ عليهم تلك القرارت ، وهذه الناحية جديرة بالعناية وخاصة من الاعضاء أصحاب الحق فى الحكم المحلى .

ويصبح العضو عند ما ينتخب للمجلس بحكم عضويته جزءا هاما فى ذلك التحصين المكين الذى تضعه المجموعة لمحاربة أعدائها اللدودين : الفقر والمرض والجهل والخبل واختلال النظام الاجتماعى وسوء توزيع الثروة وموارد العيش بين الناس.وهذه حرب لا يعدل شرف الاشتراك فيها أى شرف ، وكم تكون حرب خلاص

من المحن والويلات إذا كان من يشتركون فيها يحاربون مخلصين لا يتأثرون بمصالحهم الشخصية ، ولا يعملون حسابا غير حساب الصالح العام ، ونحن بعملنا هذا إنما نبرهن على أن الفرد خلق مدنيا بالطبع يتعاون مع جيرانه لمحاربة عدوه المشترك ، ولا يبقى كل فرد بمعزل عن الآخر يجاهد لمصلحته الخاصة .

أما حقوق الأعضاء التى يكفلها لهم دستور المجلس أو المجالس التى يشتركون فيها فتتلخص فى حق إخطارهم بجلسات المجلس واللجان قبل ميعادها مع إرسال صورة من جدول الأعمال التى ستنظر فى الجلسة ، ومن حق العضو أن يتقدم مع غيره من الأعضاء بطلب جلسة خاصة للنظر فى أى موضوع من موضوعات يراها الأعضاء هامة ، وهذا الحق سلاح فى يد الأعضاء ليعملوا به للصالح العام لا أن يتخذوه للعبث ، ولا تحتمل الشئون العامة عبث الأفراد .

ويتمتع عضو المجلس بحق حرية الرأى والإفصاح عن آرائه فى المجلس واللجان التى يشترك فيها ، وهذا الحق هو الذى يميز عضو المجلس عن سواه . وعلى الأعضاء أن يستعملوا هذا الحق استعمالا معقولا فلا يتكلم العضو إلا حيث يحسن الكلام ، وأن يكون كلامه مختصرا ومفيداً ، وموجها للنقطة التى يبحثها المجلس أو اللجنه . وإذا راعى العضو هذه القواعد فى استعمال حقه هذا فسرعان ما يكسب ثقه المجلس وتصبح آراؤه موضع احترام وعنايه من الجميع .
ويحسن بى أن أنبه أعضاء مجالسنا فى هذه الفترة التى لايزال مفتش المركز يرأس فيها المجلس إلى أن المفتشين يرغبون فى سماع الآراء المختلفه ولا يريدون أن يملوا إرادتهم على الأعضاء ، إنما المقصود من وجودهم فى المجالس الآن الرعايه وتدريب الأعضاء على إدارة الشئون المحليه . لقد مضى الزمن الذى يقول فيه العضو: «نعم» دون تفكير فيما وراءها ودون اعتقاد فيما يقول ومضى أيضا الزمن الذى تقال فيه: « لا » لمجرد العناد. إننا ندعو أعضاء المجالس للتفكير الحر ومراعاة الصالح العام .

لعضو المجلس الحق أن يتقدم بأى مشروع جديد للنظر فيه فى اللجان ، أو المجلس وأن يدعو المجلس إلى تنفيذ ذلك المشروع وهذه هى النقطة التى يبدأ فيها العضو عمله المفيد وهى المحك لمقدرته ولهذا لابد من تمحيص المشروع وتقليبه

على كل الوجوه قبل عرضه على اللجنة أو المجلس ولابد من استشارة الفنيين من موظفى المجلس والتأكد من الأرقام والاحصائيات . ولا يحسن بمن له مثل هذا الحق أن يضيع وقته ووقت اللجان والمجالس فى مشاريع غير عملية أو فى عرض آراء فطيرة لم يقتنع صاحب الاقتراح بصحتها . حسن جداً أن يتقدم العضو بالمشاريع الجديدة ، ولـكن لايليق بالعضو أن يكون قصير النظر خاطىء التقدير فذلك مما يفقده احترامه بين زملائه ، وربما عند ناخبيه .

هنالك بعض الحقوق ولـكنها ليست من الأهمية التى تدعو إلى تقييدها فى مثل هذا البحث لأنها من البديهيات ، فكل عضو يعلم أن من حقه أن يكون عضوا على أقل تقدير فى لجنة أو أكثر من لجان المجلس ، ويعلم أيضا أن من حقه أن يصحح وقائع الجلسة عند ما يتلوها الرئيس فى اللجنة ، أو فى المجلس إلى غير ذلك من شئون المجالس والاجراءات .

ليس المقصود من هـــذا الفصل استيعاب كل واجبات أعضاء المجلس وحقوقهم ، ولـكن المقصود منه التنوير وتنبيه الأعضاء إلى واجباتهم الرئيسية ، وتذكيرهم بحقوقهم ليتمتعوا بها فى سبيل الصالح العام .

وإنى لأختم هذا الفصل بمبدأ أراه قديما إلا وهو : « على كل فرد أن يقوم بواجباته على الوجه الأكمل قبل أن يطالب بحقوقه والذى يقدس الواجب وينهض به لايسلب حقه إنما يعطاه طواعيه أو قهراً » . وليكن هذا المبدأ شعار جميع من يعملون عندنا فى الحكومة المحلية .

الفصل السادس عشر

علاقة الحكومة المركزية بالحكومة المحلية

كل دولة تحتاج إلى الاتصال الوثيق والتناسق التام بين مصالح الحكومة المختلفة فيها ، وبين مصالح الحكومة المركزية والحكومة المحلية ، حتى تتأكد من أن الأداة الحكومية سائرة فى الطريق المؤدية إلى الرفاهية والأمن وسعادة جميع أفراد الدولة . وفى البلاد الحرة ذات الحكومات الدستورية البرلمانية نجد الرئيس الأول للدولة سواء أكان ملكا أو رئيس جمهورية يؤدى ثلاث وظائف عن طريق البرلمان : أولا يخلق الإداة الإدارية ويعطى كل جزء من أجزائها الوظائف التى يجب أن يؤديها ؛ وثانيا يمد تلك الأداة بالوقود الذى يسيرها ويضمن بقاءها ألا وهو المال ؛ وثالثا يشرف على كل هذه الإدارة .

ومن المعلوم أن كل مصلحة من مصالح الحكومة المركزية يشرف عليها وزير مسئول أمام البرلمان ومسئولية الوزراء مسئولية مشتركة وعلى الانفراد ، ومعنى ذلك أن كل الوزارة مسئولة عن أى عمل يصدر من أى وزير من أعضائها . وعلى هذا الأساس يشرف البرلمان على كل أعمال الحكومة المركزية فهو يناقش هذه الأعمال ويستجوب الوزارات ضمن الحدود الدستورية المرعية . أما فى البلاد غير المستقلة ، حيث لا يوجد برلمان ولا دستور فالأمر عسير ، ولكن من المسلم به أن رؤساء المصالح المختلفة يجتمعون فى مجلس ويناقشون سياسة مصالحهم وعلاقاتها والأعمال التى قامت بها أو تنوى القيام بها ، وهو نوع من الرقابة وإن كان الشعب لايشرف على أعمالهم بواسطة نوابه أوممثليه . على أن هذا المبحث لايعنينا كثيرا فى هذا البحث ، إنما الذى يعنينا أن نحدد مدى الاتصالات اللازمة لصيانة الحكم فى البلاد بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية .

إن المصالح ذات الاتصال المباشر مع الحكومة المحلية هى مصلحة المالية ، ومصلحة الصحة ، ومصلحة المعارف ، ومصلحة الأشغال ، وأخيرا وليس آخرا السكرتير الإدارى . أما الناحية القضائية فستتحدث عنها بإسهاب لأنها ذات أهمية عامة .

وعلاقة هذه المصالح التى ذكرناها إما علاقة تشريع أو علاقة إدارة ، وإنه وإن كان من الصعب تحديد معانى الكلمات إلا أننا نستطيع أن نسمى « تشريعا » أى قانونا أو لائحة تنطبق على وجه العموم على كل الحكومة المحلية أو فصيلة من مجالس الحكومة المحلية ، مثال ذلك: اللائحة الأساسية للمدن أواللائحة الأساسية للبلديات ، ونستطيع أن نسمى «إدارة» أى أمرا يصدر لهيئة حكومة محلية معينة بالذات ، مثال ذلك أن يصدر مدير مديرية كردفان أمراً يقضى بمنع اشتراك الأجانب فى عضويه المجلس .

أما القسم الأول ألا وهو التشريع فهو من نوعين : الأول ما تصدره أية مصلحة من مصالح الحكومة المركزية قبل أن يصدق عليه الحاكم العام فى مجلسه وهو لايكاد يكون تشريعاً وقل أن تلجأ إليه مصالح الحكومة المركزية . والثانى ماتصدره هذه المصالح بعد أن يفوض لها الحاكم العام فى مجلسه إصداره ، وهذا النوع من التشريع يسمى تشريعاً بالتفويض أو تشريعاً ثانويا . وعندما تقوى شوكة الحكومة المحلية وتتدرب مجالسها على العمل ، لا أحسب أن أية مصلحة من مصالح الحكومة المركزية ستقدم على التشريع قبل أن تبحث مع المجالس المختلفة روحه وتفاصيله وما قد يلقاه من الصعوبات المحلية إلى غير ذلك من المسائل التى يهتم بها المشرع ، والغرض من هذا التفويض للمصالح إنما يرجع إلى أسباب عدة : أهمها أن المشرع الأول للدولة ، سواء أكان البرلمان أوالحاكم العام فى مجلسه عنده الكثير من المسائل التى تستوجب عنايته وليس فى مكنته أن يبحث فى التفاصيل ويقرها ، وثانيا لأن العصر الحديث يدعو إلى ضرورة الاختصاص ، والمصلحة الطبية مثلا أدرى بشئون الصحة العامة ومستلزماتها من مجلس الحاكم العام مجتمعا . وهذا التفويض كثيراً ما يقيد بعرض التشريع على المجلس لإقراره قبل أن تصدره المصلحة المختصة ، ولتكن مهمة الحكومة المركزية

وضع خط السير بعد المشاورة مع وحدات الحكومة المحلية على ألا تتدخل الحكومة المركزية فى عمل من أعمال المجلس إلا إذا رأت أن مجلسا يسلك سياسة خاطئة تتنافى مع الرغبات القومية فيحق لها آنذاك أن تتدخل لترعى تلك المصالح والرغبات العامة .

بقيت مسألة التدخل الادارى :

والغرض الأول منها التأكد من أن الحكومة المحلية تنفذ التشريع الذى تقيدها به الحكومة المركزية وفى ذات الوقت التأكد من أن أداة الحكومة المحلية قائمة على الحكمة والنزاهة ومراعاة مصالح الجمهور وسائرة فى سبيل التقدم المنشود .

وعلاقة الحكومة المركزية بالحكومة المحلية تتلخص فى أربع مسائل . أولا التصديق لها بالإعانة أو حرمانها منها ، وثانيا إتمام عمل معين بالذات ، وثالثا فض النزاع ، ورابعا تقديم النصح .

لقد رأينا أن أغلب مصادر المال الذى تعتمد عليه الحكومة المحلية إنما تأتى من الحكومة المركزية أو تسيطر عليها الحكومة المركزية ، فما الإعانات التى تقدمها الحكومة المركزية إلا لتشجيع المجالس لتقوم بواجبها وتؤدى أعمالها . وتحرص الحكومة المحلية على القيام بأعمالها وإرضاء مصالح الحكومة المركزية التى تتصل بها فى حدود القانون لأن على قيامها بالعمل وتنفيذ رغبات مصالح الحكومة المركزية يتوقف التصديق بالاعانة أو الحرمان منها . وفى انجلترا مثلا وإن كانت هذه الأشياء مقيدة بقانون إلا أن قرار الوزير غير مقيد والوزير ملزم عند حرمانه أى مجلس من الإعانة أو جزء منها أن يعرض ذلك على البرلمان ويؤيده بالأسباب المعقولة . والقاعدة التى يبنى عليها التصديق ، أو الحرمان هى المستوى المعقول من الكفاءة ، وهذه مسألة تقدير وليست تقاس بماضى المجلس إنما تقاس بمقدار ماقام به من أعمال إصلاح وتقدم ، وما قامت به مثيلاته فى ذات الوقت وهذا المبدأ سليم ويجب تطبيقه فى السودان ولكن العقدة التى لا يمكن التخلص منها هو السؤال الذى يعترضنا كلما فكرنا فى الهيئة التى يمكن أن يحاسب

أمامها رئيس المصلحة المختص وليس عندنا برلمان وليس لنا هيئة تمثيلية لها حق مناقشة أعمال المصالح الحكومية .

لقد ذكرنا أن القروض من مصادر المال التى تركن إليها الحكومة المحلية . وهذه أيضا نقطة اتصال بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية وتوجب تدخل الأولى وفرض رقابتها أولا فى التصديق على مبدإ القرض بعد الاقتناع بضرورة العمل الذى من أجله سيجمع المال وينفق، وثانيا التأكد من أن المال قد صرف فى العمل الذى من أجله صدق بالقرض . وعندنا فى السودان لابد من تدخل المصلحة المختصة التى قد يقع العمل المراد إنشاؤه ضمن اختصاصها .

ولكننا نشاهد الآن فى السودان تدخلا غير محمود من الحكومة المركزية فى عمل الحكومة المحلية . فرئيس المجلس مفتش المركز وضابط المجلس التنفيذى مأمور المركز أو نائبه ، وهؤلاء هم رجال الحكومة المركزية الذين كانوا يضطلعون بهذه الأعمال قبل قيام مجالس الحكومة المحلية وضابط الصحة موظف من موظفى الحكومة المركزية وإن كان نصف مرتبه فى بعض الأماكن تدفعه الحكومة المحلية ويتدخل مدير المديرية تدخلا غير محدود فهو يعين الرئيس ونائب الرئيس وضابط المجلس وهو يعين بعض الأعضاء وله حق إصدار بعض الأوامر إلى غير ذلك من السلطات الواسعة . وهذا مما يجعل حكومتنا المحلية أشبه بحكومة فرنسا المحلية منها بالحكومات المحلية القائمة على أساس دمقراطى يقضى بحكم الرجال المحليين المنتخبين لمنطقتهم لتكون حكومتهم بالفعل حكومة الشعب للشعب ، وإننا لنأمل أن يزول كل هذا التدخل بمجرد انتهاء فترة الانتقال من الحكم البيروقراطى إلى الحكم اللامركزى عن طريق مجالس البلديات والمدن والأرياف .

يقل التعاون بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية فى الحالات التى يكون فيها إيراد الحكومة المحلية من النوع الذى يدفع مقابل خدمات خاصة تقدمها الحكومة المحلية للجمهور ، وحتى فى هــذا الصدد تتدخل الحكومة المركزية فى انجلترا وتحدد أثمان الغاز والكهرباء ، كما تفتش دفاتر الرسوم التى تحصلها هيئات الحكومة المحلية . وفيما عدا ذلك فالحكومة المحلية مطلقة التصرف تصنع ما تشاء .

أما مسألة العوايد المحلية ، وهى فى الغالب لب إيرادات الحكومة المحلية ، فمتروكة لها فى انجلترا تقدرها حيث تشاء ، وقد أدت إلى الفوضى فى بعض الأحايين ، وبلغت درجة اضطرت معها الحكومه المركزية للتدخل ، أما هنا فمسألة العوايد المحليه مقيدة تشرف عليها الحكومة المركزية ، ولكن ربما أصبحت مع مرور الزمن من المسائل الخالصه للحكومة المحلية . والآن يستطيع أى مجلس حكومة محلية أن يقرر زيادة عوايد المدينة أو الصحة فى مدينته أو فى جزء منها لأسباب معقولة يبديها ويطلب تصديق السكرتير المالى عليها . وقد حصل بالفعل فى مجلس مدينة الأبيض أن طلب زيادة العوايد فى مناطق سكن الأهالى فى جهة معينة من المدينة ذلك لأن ما يصرف على تلك الجهة فى خدمات الصحة العامة والنظافة كثير جداً وما يدفعه السكان قليل جداً .

والحكومة المركزية تشرف على حسابات الحكومة المحلية ، إذ لها حق مراجعتها سنوياً كما بينا ذلك فى فصل سابق . وبهذا تحس الحكومة المحلية فى كل عمل يحتاج إلى الصرف بعين الرقيب الحكومى وتعمل حسابها وتتأكد من أن الصرف قانونى وفى وجه مشروع .

وبغض النظر عن المسائل المالية فهناك بعض أعمال إدارية معينة لا يمكن القيام بها إلا بمعاونة الحكومة المركزية . فمثلا كل الأوامر المحلية الخاصة بالصحة والتى يصدرها مجلس المدينة تحتاج إلى موافقة لجنة الصحة المركزية ، كما أن الأوامر الخاصة بالأعمال الإدارية تحتاج إلى موافقة السكرتير الإدارى أو مدير المديرية ومشاريع تخطيط المدن وإزاحة مناطق سكن الأهالى وغير هذه من المسائل التى تحتاج إلى تصديق من سلطة عليا كل هذه أعمال لابد فيها من الاتصال الوثيق بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية . ويجب على الحكومة المحلية ألا تعين مثلا ضابط الصحة أو تفصله إلا بموافقة مدير المصلحه الطبية .

بقيت مسألة النصح والإرشاد :

أولا إن اللوائح الأساسية والنماذج التى تصدرها مصالح الحكومة المركزية

وتطلب من مجالس الحكومة المحلية اتباعها تكاد تكون إجبارية أكثر منها مجرد نصح أو إرشاد .

وثانيا فان مصالح الحكومة مصدر معلومات وإحصائيات كثيرة ومفيدة ، وتحتاج لها الحكومة المحلية فى كثير من أعمالها ويمكن لهذه المصالح أن تبلغ هذه المعلومات لهيئات الحكومة المحلية عن طريق النشرات الدورية أو المذكرات وغير ذلك من الوسائل .

وبهذا نرى أن الحكومة المركزية تتعاون مع هيئات الحكومة المحلية بشتى الطرق ، والغرض من ذلك التأكد من أنه فى كل منطقة من مناطق القطر تقوم الحكومة المحلية بالخدمات الأساسية التى تتطلبها الدولة لكل فرد من مواطنيها ، وألا يكون مستواها دون الحد الأدنى الذى تقرره الدولة .

وثالثا التأكد من أن الأموال التى ساهمت بها خزانة الدولة العامة قد أنفقت على أحسن وجه .

ولا أريد أن يفهم من ذلك أن الحكومة المركزية تتدخل بغير موجب فى عمل الحكومة المحلية بل ليس لها الحق أن تتدخل إلا فى مسائل البوليس وذلك لحفظ الأمن العام وهذه الخدمة ما زالت فى السودان كلها من عمل الحكومة المركزيه . وللناخبين المحليين أن يختاروا من يشاءون ليكون عضوا فى مجلسهم ، وللمجالس الحق أن تفرض ماتراه لازما من العوايد للقيام بالأعمال الملقاة على عاتقها ، ولها أن تتمتع بكل السلطات المخولة لها ، ولها أن ترتب إدارتها الداخلية على الوجه الذى تراه محققا للادارة الصالحة ومطابقا للفائدة المطلوبة ، ولها أن تختار موظفيها إلا أولئك الذين قيد تعيينهم ، أو فصلهم بموافقة أية مصلحة من مصالح الحكومة المركزيه . ومن هذا نرى أن الحكام المحليين لهم مطاق الحريه فيما يعملون داخل هذه الحدود ولكنها حرية مقيدة بالقانون ككل الحريات وينبغى فيها احترام حريات الآخرين ورعايه القانون .

والآن أنتقل إلى الرقابة القضائية :

وهى رقابه لاتنحصر فى أعمال الحكومة المحلية وحدها بل تشمل أعمال الحكومة المركزيه والأفراد على السواء . ومن واجب محاكم القضاء أن تراعى

العدالة فى تطبيق القانون على الأفراد والجماعات لأن القانون لا يطبق بحرفه إنما بروحه ومراعاة كل الظروف . وكل قضية تنظر حسب ظروفها وملابساتها ، ويعتبر القاضى ليس وقائع القضية وحدها وحرفية القانون وحده ، إنما يعتبر على السواء مايجب عمله فى سبيل المصلحة العامة ، أما إذا اقتصر عمل المحاكم على حرفية القانون فسيصبح عملها آليا ولن تحقق العدالة المنشودة . ومن البدهى أن فى كل خطوة من الخطوات الإدارية نقطة تعتبر حرية التصرف فيها إجراءاً قضائياً وإن كانت الإدارة هى التى تفصل فيها على أن تعاون محاكم القضاء فى عمل الحكومة يختلف عن كل تعاون آخر بين مصالح الحكومة المركزية ، وأظهر مايكون هذا الاختلاف فى محيط الحكومة المحلية ، ولأن نعرف مهمة المحاكم علينا أن نعرف أولا نتيجتين من أعمال التشريع فى الدولة .

لكل فرد الحق أن يعمل مايريد على شرط ألا يتعدى حدود القانون المدنى والجنائى المعمول بهما فى البلاد ومعنى ذلك أنه إذا تعاقد مع شخص آخر وأخل بشروط التعاقد أو عمل شيئا بطريق غير قانونى وسبب ضررا لشخص آخر ، فهو محاسب على فعله أمام محاكم القضاء المدنى . ويلزم بدفع التعويض القانونى للشخص الذى نزل به الضرر . وهناك صنوف أخرى من الإجراءات المدنية ليس هذا مكان ذكرها ، وإذا ارتكب جرما ضد قانون العقوبات أو أى قانون آخر يفرض عقوبة على من يخالف نصوصه فإنه يقدم للمحاكمة ، وإذا ثبت جرمه عوقب عليه إما فى ماله ، أو جسده ، أو حريته بحبسه ، هذه كل القيود المفروضة على الشخص العادى وهى قيود سلبية .

أما هيئات الحكومة المحلية وهى شخصية قانونية فعليها قيود إيجابية غير تلك القيود السلبية ، فهى ليس لها مطلق التصرف والحرية فى عمل كل ماتريده ، إنما هى مقيدة بأن تعمل داخل حدود السلطات المخولة لها والأعمال المصرح لها بها فى دستور تكوينها ، أو بأمر من السلطة التشريعية التى لها حق تحديد اختصاصات هذه الهيئات بقانون تصدره ، ولهذا فأول واجب على محاكم القضاء عند نظر المسائل المتعلقة بهذه الهيئات أن تدرس دستور تكوينها والتشريع الخاص بها وترى هل العمل الذى قامت به داخل ضمن نطاق اختصاصاتها

أم قد قامت بعمل خارج سلطتها، فإن كان العمل خارج سلطتها فالهيئة غير مسئولة قانونا عن عواقبه، ولكن هذا لا يعفى الموظفين أو الأشخاص المسئولين الذين قاموا بالعمل عن المسئولية الشخصية . وفى بعض الأحوال قضت المحاكم بمسئولية الهيئة عند ارتكاب خطأ من الأخطاء البسيطة بأمر صادر من الهيئة ، وإن كان العمل خارج نطاق سلطتها . ومن حق محاكم القضاء أن تصدر أمراً بمنع مثل هذه الهيئات من عمل شيء خارج نطاق سلطاتها إذا نمى إليها أن هيئة ما تنوى ذلك العمل .

وهيئات الحكومة المحلية خاضعة للقيود السلبية، فإذا أتت عملا ضمن حدود اختصاصها وتسبب منه ضرر لشخص عادى ، فلذلك الشخص حق مقاضاتها ومطالبتها بإزالة الضرر ، ولكن هذه الهيئات لها بعض امتياز إذ يسمح لها القانون فى بعض الأحيان بعمل أشياء لا يسمح بها للفرد وذلك لتتمكن هذه الهيئات من أداء واجبها . فللهيئات المختصة أن ترغم الناس على دفع العوايد دون أن ترتكب فى ذلك مخالفة يعاقب عليها القانون ، وللحكومة المركزية أن تعطيها حق امتلاك أراضى أشخاص عاديين إذا كان ذلك للمصلحة العامة ، إلى غير ذلك من الامتيازات .

ولا أريد أن يفهم من هذا أن القانون يميز الهيئات المذكورة على الأشخاص العاديين فى الإجراءات التى تعرض أمام المحاكم ، إنما تطبق المحاكم قانونا واحدا على تلك الهيئات والأفراد ، وكل ماتراعيه المحاكم هو : هل العمل الذى من أجله رفعت القضية داخل ضمن نطاق عمل هيئة الحكومة المحلية وسلطتها ؟ وثانياً هل هذا العمل ضمن الامتيازات المسموح بها قانونا لهذه الهيئة ؟

وللمحاكم دور آخر تلعبه فى ميدان الحكومة المحلية ذلك أنه إذا فرضت واجبات على هيئة الحكومة المحلية لتقوم بها لصالح المجموعة وقصرت الهيئة فى أداء هذه الواجبات فمن حق المحاكم أن تضطر الهيئة إلى أداء تلك الواجبات ، بل من حقها أن ترى أن هذه الواجبات نفذت وتراعى المحاكم فى ذلك المصلحة العامة وتستوثق من أن الهيئات العامة وحتى الأشخاص العاديين قد قاموا بالواجبات التى يفرضها عليهم القانون لصالح الجمهور، وعلى المحاكم أن ترعى حقوق

الأفراد وتتأكد من أن الهيئات العامة لاتكرههم على شيء لايتطلبه القانون ، أو لايبيحه .

على أن هنالك بعض المناطق التى لا تستطيع المحاكم التدخل فيها، وذلك عند ما يعطى القانون رجال الإدارة أو الحكومة المحلية حق التصرف المطلق، ومعنى ذلك أنه لا يوجد قانون تستطيع المحاكم أن تتدخل وترعى صحة تنفيذه ، ولكن ذلك لا يمنع المحاكم أن تطلب من رجال الادارة أن يبرزوا السلطة التى يستندون عليها فيما يعملون ، ولابد من تبيين هذه الحدود حتى لا تتداخل اختصاصات القضاء والادارة ، وحتى لا يترك مجال للنزاع .

ونرى مما تقدم أن مصلحة الفرد والمصلحة العامة ترعاهما محاكم القضاء بتطبيق القانون ، وإذا كانت المسألة خارج اختصاص محاكم القضاء ، فيستطيع الفرد أن يستعمل سلاحه السياسى وذلك حقه فى التصويت العام ليختار الرجال الصالحين للحكم ، ولابد من أن ييسر سبيل محاكم القضاء للأفراد ، وخاصة فى القضايا التى بينهم وبين الهيئات العامة وخاصة فى بلاد كالسودان .

ويحسن أن ينبه إلى أن محاكم القضاء لا تتدخل إلا إذا طلب اليها شخص ذلك التدخل ، أو إذا طلبت إليها هيئة أخرى ، أو إذا تقدم إليها المحامى العمومى نيابة عن الحكومة المركزية يطلب مقاضاة هيئة من هيئات الحكومة المحلية ، ولهذا السبب ربما لا تصل إلى محاكم القضاء أغلب ظلامات الأفراد ، إما لأنهم غير قادرين على تحمل أتعاب ومصاريف المقاضاة ، وإما لأن الجمهور لا يعرف حقوقه ويعتبر مقاضاة هيئة الحكومة المحلية أو الحكومة المركزية جرمالا يغتفر .

وهنالك عقدة قانونية تجعل الأفراد يحجمون عن مقاضاة هيئات الحكومة المحلية ، لأن القانون لا يتطلب منهم فقط أن يبينوا أن هيئة الحكومة المحلية قصرت فى واجب ما ، وأن هذا الواجب حق لجمهور الأفراد القاطنين داخل تلك المنطقة ، بل يتطلب من الفرد أن يثبت أن ذلك الواجب من حقه هو شخصيا وإذا كان الواجب الذى قصرت فيه هيئة الحكومة المحلية واجبا عليها للجمهور عامة فليس للفرد حق تعويض شخصى ، وإذا غرمت الهيئة فالفائدة لاتعود عليه . وهذا من ضمن الأسباب التى لاتشجع الأفراد على مقاضاة هيئة الحكومة المحلية .

وخلاصة القول فمحاكم القضاء تؤدى واجبها عند ما يطلب اليها ذلك من أفراد أو هيئات . وهى تبين للمتقاضين حدود القانون وتعلن حكمها ، وهى تمنع الهيئات المحلية والافراد على السواء من مخالفة القانون وتحميهم على السواء ، وتضطر الهيئات والأفراد للقيام بالواجبات القانونية المفروضة عليهم . ومجرد وجودها انذار للفرد والحكومة بأن يد القضاء على استعداد لتمنع التعدى وتضرب على أيدى الجناة .

ولمحاكم القضاء فى السودان سلطة استئنافية على بعض أعمال هيئات الحكومة المحلية وإن كانت هذه السلطة محصورة على مناطق البلديات إلا أننا نأمل أن تعم مناطق المدن ومناطق الأرياف ، وهذه واحدة من المسائل التى يجب الفصل فيها بين أعمال القضاء وأعمال الإدارة .

من كل ما تقدم يتضح لنا جلياً أن العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية يجب أن تكون وثيقة لضمان سلامة الحكم وصلاحيته ، والمقصود من اللامركزية الاتصال الأكيد بالأشخاص المحليين الذين من أجلهم تؤدى الحكومة واجبها وتقوم بهذه الخدمات ، وفى ذات الوقت التركز والاتصال بالحكومة المركزية لأحكام الرقابة وتأسيس سياسة واحدة متسقة فى كل أنحاء القطر .



الفصل السابع عشر

مجالس المديريات

وردت فى نهاية المذكرة الإيضاحية لقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٧ إشارة على أن تشريع الإدارة المحلية لايعتبر كاملا بصدور تلك القوانين الثلاثة وظلت تلك الإشارة مبهمة إلى أن صدر قانون الحكومة المحلية «مجالس المديريات» سنة ١٩٤٣ فكشف السر ، وجاءت مجالس المديريات متممة لبناء الحكومة الهرمى الشكل .

وها هى المذكرة الإيضاحية لقانون الحكومة المحلية ومجالس المديريات ، سنة ١٩٤٣ تقول : «قد يكون فى مديرية من المديريات بلدية وعدة مناطق مدن وعددا من مناطق الأرياف ولكل منها سلطاتها المحلية وقد تنشب بعض المسائل المحلية فيما يتعلق بالتعليم ، والتطور الاقتصادى والصحة العامة والأمن العام ، والمواصلات بتداخلها فى عدة إدارات محلية أو قد يستحسن وجود تماثل بين الأوامر المحلية لعدة سلطات محلية فعبء التنسيق والفصل فيها يقع على عاتق مدير المديرية ، وكما رئى فى سنة ١٩١٠ أن لتعقد التزايد فى مسائل الإدارة يقتضى إشراك مجلس مع الحاكم العام فى القيام بسلطاته التنفيذية والتشريعية ، فكذلك الحال الآن ـ فقد رئى بنمو الإدارة المحلية الحديث إشراك مجالس مكونة من سلطات محلية ، ومن متنورى المواطنين مع مديرى المديريات فى مباشرة سلطاتهم المحلية» .

ويعطى قانون مجالس المديريات الحاكم العام فى مجلسه من إصدار أمر بانشاء مجلس مديرية فى أية مديرية وأن يبين فى ذلك الأمر القواعد التى يسير عليها المجلس موضحة كيفية تنفيذ السلطات والواجبات التى تمنح من وقت لآخر

لذلك المجلس ومبينة الطريقة التى يتبعها المجلس فى مداولاته وواضعة أية نصوص ملحقة أو إضافية يرى أنها ضرورية أو مناسبة لحين نفاذ أغراض هذا القانون على ألا تكون تلك القواعد مخالفة لنصوص قانون مجالس المديريات . وللحاكم العام فى مجلسه أن يعدل ذلك الأمر من وقت لآخر بأمر ينشر فى غازيتة حكومة السودان وهـــذه هى الوسيلة القانونية لإنشاء مجالس المديريات كما نصت عليها المادة الثالثة من القانون المشار إليه آنفاً .

وأسندت رئاسة كل مجلس مديرية لمدير المديرية ، أما نائب الرئيس فيعينه أمر إنشاء المجلس، وقد يكون من الأعضاء وقد يكون من موظفى المديرية الإداريين ويرأس المجلس المدير وفى حالة غيابه نائب الرئيس . أما إذا تغيب الاثنان فيرأس المجلس الشخصى الذى يعينه المدير لهذا الغرض ، وإن لم يعين أحد فيرأس المجلس من ينتخبه الأعضاء من بينهم لرئاسة الجلسة .

وتنص المـادة الخامسة على تكوين المجلس ، وينبغى أن يكون نصف أعضائه على الأقل من الأشخاص الذين هم سلطات حكومة محلية أو أعضاء سلطات حكومة محلية فى المديرية المذكورة ، أى من السلطات المحلية للأرياف ، المعروفة فى الماضى بسلطات الإدارة الأهلية ومن أعضاء مجالس البلديات والمدن المؤسسة بمقتضى تشريع الحكومة المحلية الحاضر .

أما باقى أعضاء المجالس فيكونون من ممثلى أهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية فى المديرية ، كالزراعة ، والصحة ، والتجارة ، والتعليم .

ويكون دخول ممثلى الإدارة المحلية فى المجالس إما بالتعيين أو بالانتخابات ، ويتبع المدير فى ذلك أحسن الطريقتين لضمان تمثيل الهيئات المختصة تمثيلا صحيحاً .

ويعين المدير باقى الأعضاء بالطريقة التى ينص عليها أمر إنشاء المجلس . وتتجه النيـة على النص فى تلك الأوامر القاضيـة بانشاء مجالس المديريات بضم بعض موظفى الحكومة الذين فى الخدمة إن دعت الضرورة لذلك .

وتنص المـادة السادسة على سلطات وواجبات تلك المجالس وتقسم تلك السلطات والواجبات إلى ثلاثة أقسام :

ا أن ينصح للمدير فى تنفيذ سلطاته وواجباته كسلطة مراقبة أومنظمة أو كسلطة غير ذلك بموجب تشريع الحكومة المحلية .

ب وأن يباشر أية سلطة ، أو أى واجب ممنوح للمدير بموجب ، أو مقتضى تشريع الحكومة المحليـة ، ومخول المجلس بموجب نصوص المـادة السابقة من هذا القانون .

ج وأن ينصح للمدير فى أية مسألة أخرى .

ومن هذا يتضح أن واجب مجلس المديرية الأولى لايتعدى النصح ، وهو فى هذا مجلس استشارى لايتمتع بسلطة تنفيذية ولاأخرى تشريعية. ولا يحل مكان المدير فى السلطات المخولة له بموجب تشريع الحكومة المحلية إلا إذا أذن الحاكم العام بأمر يصدره فى غازيتة حكومة السودان للمدير بأن يحول تلك السلطات للمجلس ، وإلى أن يصـدر مثل ذلك الأمر فمجالس المديريات رأيها استشارى غير مقيد ولا ملزم .

والآن دعنا ننظر فى أوامر إنشاء مجالس المديريات التى صدرت ونرى بالفعل كيف كونت وما هى السلطات والواجبات التى أسندت إليها . ثم فلنر هل هذه المجالس بوضعها هذا تعتبر حلقة مكملة لنظام الحكومة المحلية فى السودان وتشبه مايسمى فى انجلترا بمجالس المقاطعات (County Councils) أم هى مجالس لا إلى هذه ولا إلى تلك .

صـدرت أوامر مجالس أربع مديريات فى ملحق التشريع لغازيتة حكومة السودان رقم ٧٣٨ بتاريخ ١٥ مارس سنة ١٩٤٤ وهى النيل الأزرق وكردفان والشمالية وكسلا ولا تختلف هذه الأوامر عن بعضها البعض إلا فى عدد أعضاء مجلس كل مديرية. فحدد عدد أعضاء مجلس مديريه النيل الأزرق بثمانية عشر عضواً ، وفى كردفان بواحد وعشرين عضواً وكل من الشمالية وكسلا بخمسة عشر عضوا، وفيما عدا ذلك فلأوامر مطابقة لبعضها البعض تمـام المطابقة ، ولهذا فلا داعى للنظر فى كل الأوامر ، وسنحصر بحثنا على أمر مجلس مديرية النيل الأزرق كمثل لغيره من الأوامر .

قسم الأمر إلى أربعة أجزاء :

الجزء الأول عبارة عن مقدمة باسم المجلس ومدلول الألفاظ وليس فيه ما يحتاج إلى تعليق .

والجزء الثانى ينص على تشكيل المجلس وهو حجر الزاوية فى الأمر وعليه يتوقف نجاح المجلس أو فشله . وتنص المادة ٤ - (١) على أن المدير رئيس المجلس ونائب المدير نائب رئيس المجلس . وهنا أيضا حرم العنصر الوطنى من فرصة المران على رياسة هذه المجالس ، وكان يحسن أن يكون نائب الرئيس من الأعضاء الوطنيين ، وإلا فلن يأتى اليوم الذى يرأس فيه هذا المجلس وطنى . وتحدد المادة ٤ - (٢) عدد الأعضاء بثمانية عشر عضوا زيادة على الرئيس ونائبه ، وهؤلاء الأعضاء يعين المدير ، إما بالترشيح المباشر بعد الاستشارة التى يراها مناسبة ، أو بعد الانتخاب وفق القواعد الموضوعة فى الجزء الرابع من الأمر ، أربعة عشر عضوا من بين الأشخاص الذين هم سلطات حكومة محلية مؤسسة بالمديرية بموجب أحكام قانون الحكومة المحلية « مناطق الأرياف » سنة ١٩٣٧ ، أو من الأشخاص الذين هم أعضاء بتلك السلطات الحكومية المحلية ، أو أعضاء بمجالس لها اتصال بها . وللمدير الحق أن يعينهم من بين الأشخاص الذين يحتمل تعيينهم سلطات حكومة محلية ، أو أعضاء سلطات حكومة محلية ، أو أعضاء لها اتصال بسلطات حكومة محلية فيما إذا رئى زيادة عدد أشخاص تلك السلطات . ومن هذا يتضح أن أكثر من ثلثى أعضاء المجلس يكونون من مناطق الأرياف . أما المدن فللمدير أن يعين إما بالترشيح المباشر بعد الاستشارة التى يراها مناسبة ، أو بعد الانتخاب وفق القواعد الموضوعة بالجزء الرابع من الأمر عضوا واحدا من بين الأشخاص الذين هم أعضاء سلطة حكومة محلية مؤسسة بالمديرية بموجب أحكام قانون الحكومة المحلية « للمدن » سنة ١٩٣٧ . ومن هذا يتضح جليا أن سكان المدن لا يمثلون تمثيلا معقولا فى مجلس المديرية ، وإذا كان هنالك أكثر من مجلس مدينة واحد فى المديرية فسيمثل مجلس واحد على حساب المجالس الأخرى . أما الثلاثة الأعضاء الباقون فيعينهم المدير من بين الأشخاص الذين يرى

بمحض اختياره أنهم ممثلون لأهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية فى المديرية ، ويشترط أن يكون على أقل تقدير ثلاثة أرباع الأعضاء من أصل سودانى ، أومولودين فى السودان ، أوحاملين جواز سفر سودانى . وهذا شرط عادل ولا غبارعليه . ويجوزأن يكون واحدأوأكثرمن واحد من بين الأعضاء من موظفى حكومة السودان العاملين متى رأى المدير ذلك ضروريا لضمان تمثيل أهم المصالح الاجتماعية والاقتصادية فى المديرية تمثيلا كافيا ، وذلك مع مراعاة القواعد الانتخابية المذكورة فى الجزء الرابع إلى أن يأتى الوقت الذى يرى فيه الحاكم العام غير ذلك . ومعنى هذا أن الحكومة ترى ضرورة تطعيم هذه المجالس بالعنصر المتعلم من الموظفين ، إلى أن يحين الوقت الذى يتوفر فيه هذا العنصر خارج وظائف الحكومة .

يتخلى ثلث الأعضاء عن العمل فى آخر شهر ديسمبر من كل سنة . ما عدا الرئيس ونائبه ، ويكون التخلى عن العضوية بالاقتراع بين الأعضاء ، وذلك فى آخر السنة الأولى والسنة الثانية . وبعد ذلك يكون التخلى عن العضوية بالدور . والأعضاء الذين تخلوا عن العمل قابلون للتعيين من جديد .

وتنص المادة ٦ على أنه يجوز للمدير أن يلغى تعيين أى عضو بالمجلس بأمر كتابى صادر منه . وهذا غريب فى بابه لأنه يعطى المدير سلطة لغو تعيين الأعضاء بدون إبداء سبب ، وهو عمل لا يتفق مع ديمقراطية المجالس ولا يكفل للأعضاء حريتهم الشخصية فى النقاش وإبداء الرأى ، والعضو الذى يعمل تحت هذا الشعور لايمكن أن يؤدى واجبه على الوجه الأكمل . ولا يحسن أن يفصل العضو إلا إذا ارتكب جريمة ، أو أخل بشروط العضوية ، أو استغل مركزه كعضو فى المجلس .

قد تشمل قائمة الأعمال لأى اجتماع للمجالس ، أو للجنة من لجانه موضوعا متعلقاً بالبحث فى مراقبة سلطات من حق أية سلطة حكومة محلية أن تباشرها ، أو باشرتها بالفعل أو بتنسيق سلطات من هذا النوع بين سلطتى حكومة محلية أو أكثر ، فى هذه الحالة يجوز لرئيس المجلس متى رأى ذلك ضروريا أومناسبا أن يعين عدداً من الأشخاص لايزيد عن اثنين عن كل سلطة حكومة محلية لها

مصلحة فى النقاش، ولهؤلاء الأعضاء غير العاديين حق النقاش والمداولة فى ذلك الموضوع الذى عينا من أجله بنفس الطريقة والقدر كالعضو العادى على السواء . إلا أنه لا يجوز للأعضاء غير العاديين أن يصوتوا فى أى مسألة تعرض للتصويت فى المجلس أو فى اللجنة والغرض من الأعضاء غير العاديين أن يبسطوا قضيتهم للمجلس ، وأن يتولوا الدفاع عنها ، حتى يصدر المجلس قراره عن بينة ودراية .

وإذا خلا مقعد فى المجلس لعدم قبول العضو للعضوية ، أو استقالته منها ، أو لسبب تغيب العضو عن حضور اجتماعين متواليين للمجلس أو لأية لجنة من لجانه يكون هو عضوا فيها مالم يشهد المدير كتابة بأن ذلك التغيب كان لسبب صادق عليه أو إذا فقد العضو المعين بموجب الفقرة (٣) أو (٤) من المادة ٤ صبغته كسلطة حكومة محلية أو كعضو بسلطة حكومة محلية ، أو بمجلس له اتصال بسلطة حكومة محلية فيجوز للمدير أن يعين فى محله شخصا لائقا ذا أهلية ليشغل ذلك المقعد حتى نهاية شهر ديسمبر التالى لتاريخ تعيينه ، وبعد ذلك يملأ المكان بالطريقة العادية لملء المقاعد الخالية الناجمة عن التخلى عن العضوية .

ويعين المدير من وقت لآخر ضابطا للمجلس من واجبه أن يحضر كل اجتماعات المجلس ويجوز بموافقة المدير والسكرتير المالى أن يقوم بأعمال وواجبات ضابط المجلس موظف يخدم فى الحكومة المركزية ، ورئيس المجلس مسؤول عن تنفيذ جميع قرارات وأوامر المجلس وجميع لجانه وعن المحافظة على جميع العقود والسجلات والمستندات الخاصة بالمجلس .

ويحتوى الجزء الثالث على لائحة المجالس

وأول ما تتعرض له اللائحة سلطات وواجبات المجلس . ويحسن أن تقتبس المادة ١٢ بنصها .

١٢ - (١) من واجب المجلس أن ينصح للمدير فى أى موضوع مشمول فى جدول أعمال أى اجتماع للمجلس ومتعلق بمباشرة سلطاته وواجباته كسلطة منظمة أو غيرها بموجب تشريع الحكومة المحلية .

(٢) من واجب المجلس أن ينصح للمدير فى أى موضوع آخر ، لإدخال ذلك الموضوع فى جدول أعمال أى اجتماع للمجلس وذلك بعد أن يتحصل المدير أولا على موافقة السلطة المراقبة ، «يقصد بالسلطة المراقبة السكرتير الإدارى والسكرتير المالى والسكرتير القضائى» .

(٣) يجوز للمجلس أن يباشر أية سلطة أو واجب منحه إياه المدير بموجب أحكام المادة ٦ «ب» من القانون .

(٤) إن النصيحة التى يقوم المجلس بتقديمها للمدير بموجب الفقرتين (١) و (٢) من هذه المادة يجب أن تقدم بأحد الوجوه المذكورة فيما يلى حسب الوجه الذى يطلبه المدير :

(١) بقرار تقره أغلبية أعضاء المجلس . أو

(ب) بتقرير من أية لجنة للمجلس ، على أنه يجوز للمجلس بموجب قرار منه أن يطلب بأن الأخذ بأى تقرير كهذا ، أو تقديمه يجب أن يعرض أولا على المجلس ليقر رأيه فيه .

(ج) بتقرير كنتيجة لرفع الأمر إلى لجنة مكونة من جميع المجلس .

(د) بتقرير من لجنة مستديمة للمجلس على أنه يجوز للمجلس بموجب قرار منه أن يطلب بأن الأخذ بأى تقرير كهذا ، أو تقديمه يجب أن يعرض أولا على المجلس ليقر رأيه فيه .

وحسب نصوص المادة ١٣ يجب على المدير أن يأخذ بأية توصية مقدمة من المجلس ومشمولة فى قرار صادر بموجب المادة ١٢ من هذا الأمر وعملت بناء على أحكام الفقرة (١) من المادة المذكورة إلا إذا قدم المدير الأسباب التى تمنعه من الأخذ بها سواء فى نفس الجلسة المقدم فيها القرار ، أو فى الجلسة القادمة .

من هذا يتضح لنا أن سلطات المجلس استشارية فقط وإن كانت التوصيات المقدمة حسب نصوص المادة ١٢ - (١) يجب على المدير الأخذ بها إلا إذا

أبدى الأسباب التى تمنعه من الأخذ بها . وأرجو أن ألفت النظر إلى أن الأمر لم يعط المجلس حق مناقشة الأسباب التى يبديها المدير أو يرفضها .

أما التوصيات الصادرة حسب المادة ١٢ - (٢) إذا تمت إضافة الموضوع إلى جدول الأعمال فاستشارية لايلزم المدير بالأخذ بها . أما الفقرة (٣) من هذه المادة فلا طائل وراءها لأن المدير لم يخول أية سلطة من سلطاته المخولة له بموجب قانون الحكومة المحلية لهذا المجلس بإذن من الحاكم العام بموجب أمر يصدره . وإلى أن يصدر ذلك الأمر فمجالس المديريات استشارية فقط ، ولا تتمتع بسلطة تنفيذية أو تشريعية . ويلاحظ أن أمر المجلس لم يبين الخدمات التى يقوم بها المجلس كهيئة حكومة محلية ، ولا المال الذى يتولى المجلس الصرف منه على تلك الخدمات . أما باقى اللائحة فيبين عدد الجلسات العادية ، وهى لاتقل عن جلستين فى العام ، والجلسات الخاصة وكيفية الدعوة اليها ، والنصاب القانونى لانعقاد المجلس ، وإعلان الجلسة وبرنامجها ، وجواز دعوة مستشارين خبراء إذا رأى ذلك رئيس المجلس ، وتدوين وقائع الجلسات وتوقيعها وإباحة الاطلاع على وقائع الجلسات للجمهور ، والتحصل على صورة من الوقائع أو نبذة منها مقابل دفع رسم يقرره المجلس ، وتأجيل الجلسات واللجان بما فى ذلك تأليفها ورئاستها واختصاصها ومسئولياتها ، وعدم تقيد المجلس بقراراتها ، إلى غير ذلك من الأحكام ، وهى مماثلة كلها للوائح مجالس المدن والبلديات . وإذا عرضت أية مسألة على المجلس أو لجنة من لجانه ، وللعضو فيها مصلحة مالية أو لشريك له مصلحة مالية فيها ، وجب على العضو أن يوضح لرئيس المجلس أو رئيس اللجنة مدى تلك المصلحة فى أول فرصة ، ولا يجوز لذلك العضو أن يشترك فى بحث تلك المسألة أو العقد ، ولا فى التصويت من أجله لا فى المجلس ولا فى لجانه . وللمجلس أن يصدر من وقت لآخر أوامر مستديمة لتسيير أعماله وأعمال لجانه على ألا تتعارض تلك الأوامر مع أحكام القانون . وليس للمجلس سلطة للاستدانة أو الرهن أو القرض إلا بمصادقة الحاكم العام فى مجلسه .

ويشتمل الجزء الرابع على قواعد الانتخابات

وينتخب مجلس المدينة أو البلدية العضو الذى يمثلهم فى مجلس المديرية

بالطريقة الدستورية المعروفة، وهى طريقة الترشيح والتثنية، ثم الانتخاب السرى من بين الأعضاء المرشحين «راجع أحكام المادة ٢٧».

أما انتخاب الأعضاء الذين يمثلون مناطق الأرياف فإما أن يكون كالطريقة المنصوص عليها فى المادة ٢٧ ، أو أن يعد المدير قائمة للتصويت بأسماء جميع الأشخاص اللائقين لأن ينتخب من بينهم عضو أو أعضاء ، وأن يرسل صورة من هذه القائمة لكل شخص من الأشخاص المذكورين ، وعلى كل شخص من هؤلاء أن يسجل صوته على القائمة المذكورة بتوقيع اسمه أوختمه على القائمة التى أرسلت إليه أمام اسم العضو الذى ينتخبه — وإذا كان المراد انتخاب أكثر من واحد فأمام أسماء الأعضاء الذين يريد انتخابهم ولكن لا يوقع أمام اسمه ، ويعيد صورة قائمة التصويت إلى المدير ، وعند ما يراد انتخاب أكثر من عضو واحد فيجب على ذلك الشخص أن يسجل أصواته بطريقة توضح ترتيب الأفضلية عند تسجيل تلك الأصوات . وبهذه الطريقة يدون المدير نتائج التصويت ويعلن الأعضاء المنتخبين ، وإذا تساوت الأصوات فللمدير أو من يعينه مكانه أن يحل المشكلة بالاقتراع. وهذه بلا شك وسيلة من وسائل الانتخاب غير المباشر يمكن الركون اليها إلى أن يأتى اليوم الذى يمكن فيه انتخاب الأعضاء بالتصويت العام المباشر .

هل مجالس المديريات بوضعها هذا من صميم الحكومة المحلية ؟ وهل تشبه مجالس المقاطعات فى انجلترا County Councils من قريب أو بعيد ؟

ليست مجالس المديريات بوضعها هذا من صميم الحكومة المحلية ، ولا يمكن أن يقال عنها إنها تتمم الشكل الهرمى لبناء الحكومة المحلية فى السودان .

فهذه المجالس كما رأينا لا تتمتع بسلطة تنفيذية أو تشريعية ، ودليل ذلك أنها لا تقوم بخدمات للمديرية كلها كالتعليم أو الصحة مثلا ، أو الطرق الخلوية بين مركز وآخر . وهى لا تشرع اللوائح والأوامر لمجالس المدن والبلديات والأرياف . وهى لا تتمتع بسلطة الرقابة على أعمال المجالس المذكورة داخل حدود المديرية ، ولا تزال تلك الرقابة وحق التنسيق فى يد المدير ، بينما المجلس يتقدم بالتوصيات وهى استشارية غير مقيدة ولا ملزمة ، ولا تشبه مجالس

المديريات مجالس المقاطعات فى انجلترا لا فى تكوينها ولا فى اختصاصها ، فأعضاء تلك المجالس ينتخبون ، وبعد انتخابهم تعقد جلسة لانتخاب الرئيس ولانتخاب أعضاء يسمون Aldermen (الشيوخ) ويكون عددهم معادلا لثلث أعضاء المجلس المنتخبين ويعملون لمدة ست سنوات ، يسقط نصفهم كل ثلاث سنوات .

والأساس فى سلطة مجالس المقاطعات المادة ٣ من القانون الصادر فى عام ١٨٨٨ الذى خول لتلك المجالس السلطات الإدارية التى كان يتمتع بها قضاة الأمن فى المحاكم الدورية . وأهم تلك السلطات : إيجاد وصرف المال ، والاستدانة ، والمحافظة على أملاك المقاطعة ، وعقاراتها ، والكبارى ، ومستشفيات المجاذيب ، والمعاهد الصناعية ، والإصلاحيات ، وتعيين الموظفين الإداريين ومرتباتهم ، ومنح رخص خاصة ماعدا رخص الخمور ، وتسجيل الجمعيات العلمية والخيرية والدينية ، وتنفيذ قوانين مختلفة خاصة بالحيوانات والسمك والطيور والحشرات ويعطى ذلك القانون تلك المجالس حق الإشراف على الطرق الرئيسية ، وحماية الأنهر من التدنيس ، وحق وضع اللوائح إلا ما كان مختصا بالمدن الكبرى Boroughs وجعل قانون سنة ١٩٠٢ مجلس المقاطعة سلطة التعليم العامة فى المقاطعة أما البوليس فتشرف عليه لجنة مشتركة من المجلس وقضاة الأمن Justices of the peace (١) .

ومن ضمن الأغراض التى رمى اليها من وراء إنشاء مجالس المقاطعات ، إيجاد قسط من اللامركزية يخفف عن الحكومة المركزية الضغط الناجم عن النظر فى كثير من التفصيلات ، وفى ذات الوقت تحرير الهيئات المحلية من قيود الإجراءات المعقدة التى تتطلبها عادة المصالح الحكومية ، ولهذا فقد أعطيت مجالس المقاطعات كلمة فى توحيد أو فصل أو تعديل حدود المناطق المحلية الصغرى وقد وسعت سلطتها فى هذا الصدد بالقانون الصادر فى عام ١٨٩٤ ، والذى يخول لها أن تأمر مجالس دوائر الكنيسة Parish Councils بشراء أرض ، كما لا بد من تصديقاتها لتلك المجالس قبل أن تستدين . وإذا فشل مجلس المركز فى القيام بواجباته فى الصحة ، فلمجلس المقاطعة أن يتدخل ويقوم بذلك العمل .

---

1) The Government of England. A. Lawrence Lowell Vol. II p.p. 274-275.

ولمجالس المقاطعات ماليتها الخاصة التى تصرفها فى وجوه معينة ، وما تبقى منها توزعه بالنسبة على المجالس التى داخل المقاطعة ، ولا داعى للإسهاب فى وجوه الإيراد والصرف لتعقيدها وعدم صلاحيتها للتطبيق فى السودان .

ومن هذا العرض ترى أن مجالس المديريات عندنا لاتشبه مجالس المقاطعات فى انجلترا من قريب أو بعيد ، وإلى أن تقوم مجالس المديريات عندنا على ذلك الأساس فلا يمكن أن تحسب من صميم الحكومة المحلية ، ولا يمكن أن تكمل بناء الحكومة المحلية الهرمى الشكل . وأرى أن يكون لمجالس المديريات حقها المباشر فى الاشراف والتنسيق ، لا أن تكون ذات صفة استشارية فقط ، وأن تضع الخطة لبعض الأعمال المشتركة فى كل أجزاء المديرية ، وتشير على المجالس التابعة لها بالتنفيذ ، ولا ضرورة لأن تنفذ مجالس المديريات الأعمال التى تشير بها إلا إذا رأت تقصيراً من بعض المجالس التابعة لها فى تنفيذ السياسة العامة الموضوعة وينحصر عبء وضع السياسة والإشارة بالتنفيذ فى هذه النواحى :

١ ـ تخطيط المدن والقرى .
٢ ـ المستشفيات العامة ومستشفيات التخصص .
٣ ـ التعليم الفنى والعام .
٤ ـ دور الكتب العامة فى المديرية .
٥ ـ انشاء واصلاح الطرق الخلوية الرئيسية .
٦ ـ تنسيق أعمال البر والمنفعة العامة فى المديرية .

وغير هذه من الأعمال التى تحتاج فى تنفيذها إلى مساحة واسعة وعدد وفير من السكان .

الفصل الثامن عشر

عيوب الحكومة المحلية

لا يخلو نظام اجتماعى أو سياسى من العيوب .

ولا تشذ نظم الحكومة المحلية عن القاعدة ، فللحكومة المحلية عيوبها كما لها حسناتها ، لها عيوبها العامة التى لا يخلو منها نظام الحكم المحلى فى قطر من الأقطار . ولها عيوبها الخاصة بمكان دون الآخر ، ولا أريد فى هذا الفصل أن أتحدث إلا عن العيوب العامة مع تحديد العيوب الخاصة بنظام الحكم المحلى فى السودان . وليس معنى ذلك أننى سأحصى كل تلك العيوب عداً وتفصيلا . ولكن حسبي أن أشير إلى البارز منها وأعالجه بالقدر المناسب .

وأول مايؤخذ على الحكومة المحلية أنها حكومة الهواة ، حكومة رجل الشارع الذى يجلس ليدير شئون الحكم المحلى ، ويتصرف فى أمور الناس ، ويقرر مصائرهم وهو جاهل بفن الحكم ، وليست له خبرة بمعضلات الإدارة ، وبعيد كل البعد عن المسائل العلمية البحتة التى يتطلبها بعض أعمال الحكومة . ولا يوجه هذا العيب للحكومة المحلية وحدها ، إنما يوجه إلى نظم الحكم الديمقراطى سواء المحلى منها أو المركزى ، ذلك لأن نقاد الديمقراطية يفترضون عجز الرجل العادى أو المرأة العادية عن الحكم فى مسائل الشئون العامة ، وقل أن ينتخب أليق الناس لتولى المناصب العامة ، ذلك « لأن الأغلبية » كما يقول أميل فاجيه Emile Faguet « لا تختار إلا الشخص الذى تفهمه ، ولما كانت الأغلبية قليلة الكفاية فى ممارسة الشئون العامة ، فإنها تفضل من هم على شاكلتها ليتولوا المناصب العامة » . وهذا النقد له وجاهته ، ولكن يجب أن نفرق بين المقياس الذى تقاس به كفاية

الحكام الإدارية أو مقدرتهم على إدارة دفة السياسة العامة أو الشئون المحلية وبين المقياس الذى يقاس به علمهم .

والطريقة المتبعة لاختيار أعضاء المجالس النيابية أو مجالس الحكومة المحلية هى طريقة الاقتراع السرى ، وقد ينتج منه اختيار غير الأكفاء ، أو غير ذوى المعرفة التامة ، ولهذا نشأت الحاجة إلى وجود هيئة من الموظفين المدنيين ، التى لا يتعرض أعضاؤها للعزل تبعا لإرادة الحكومة القائمة بالأمر وحدها ، وفى المجالس المحلية قيام طبقة الموظفين الدائمين من إداريين وفنيين ، والذين يجمعهم القانون فى كثير من البلاد ، ويضطلعون بالمسائل التى تحتاج إلى الاختصاص والمعرفة العلمية . وليس على المجلس النيابى والوزارة أو المجلس المحلى إلا أن يقرر السياسة العامة ويضع خط السير .

ولهذا كان من الضرورى أن يمكن المواطنون من أن يعبروا عن رغبتهم ، أو « إرادتهم » أو « رأيهم » تعبيراً صادقا لا يخضعون فيه لضغط أو قوة[1] .

وتتلافى الحكومات المحلية هذا العيب بتعيين الموظفين الأكفاء ذوى الخبرة بفنون الإدارة والشئون العامة ، والذين لهم اختصاصهم فى المسائل العلمية ، ولهذا قال الرئيس لويل فى كتابه « حكومة انجلترا » إنه بعد أن درس الحكومة المحلية فى كثير من المدن الانجليزية خرج بفكرة جعلته يتخيل أن نجاح الحكومة المحلية فى انجلترا وتفوقها لا يعادله إلا ما للموظفين الدائمين فيها من نفوذ[2] . واهتمت حكومات انجلترا وألمانيا بتدريب أولئك الموظفين تدريبا خاصا قبل أن ينتخبوا لتلك الوظائف ، وتهتم ألمانيا بمقدار خاص من المعرفة العلمية والثقافة الخاصة زيادة على التدريب ، ونرى أن حكومة انجلترا شرعت القوانين التى تحمى موظف الحكومة المحلية فجعلت حق فصل بعض الموظفين الرئيسيين فى يد وزير الدولة وليس من سلطة المجلس التابع له الموظف ، ورتبت للموظفين معاشاتهم ومكافآتهم الخاصة ، وبهذا يضطلع الموظفون بالعمل الذى تقصر دونه كفاية أعضاء المجالس العلمية .

---

(١) راجع كتاب الدمقراطية تأليف دليك بيرنز وترجمة محمد بدران ص ٩٩ .

2) The Government of England. A. Lawrence. Lowell.

والطريقة الأخرى لتفادى هـذا النقص ، تتلخص فى أن المشرع أعطى المجالس حق إضافة أعضاء إلى اللجان من غير أعضاء المجالس على أن تتوفر فيهم الخبرة أو الـكفاية العلمية فى الموضوع الذى تنظره اللجنة . وهـذا تطعيم للمجالس بأرباب الـكفايات والدراية من غير الأعضاء .

وهذا العيب أكثر وضوحا فى السودان . ذلك لأن أغلب المدن والأرياف لم تتوفر فيها حتى الآن طبقة من المتعلمين وذوى الاختصاص يمكن أن ينتخبوا كأعضاء فى مجالس الحـكومة المحلية ، أو يضافوا كأعضاء فى لجان المجالس . وربما كان بعض الأعضاء عاجزا عن القراءة والـكتابة إن لم يكن أمياً . والسبيل الوحيد للنجاة من هذا المأزق الحرج انتشار التعليم ، والاجتهاد فى تعليم الـكبار ، وفتح المدارس الخاصة لتدريب رجال الحـكم المحلى . ورأت الحـكومة تفاديا لما قد ينجم من هذا العيب من عطب فى إدارة الشئون المحلية ، أن تسمح لبعض موظفى الحـكومة بالاشتراك فى هذه المجالس ، على أن الزمن وحده كفيل أن يذلل من هذه الصعاب ، فقد بدت البوادر الدالة على أن كثيرين من المتعلمين يتجهون صوب الأعمال الحرة ، وسيجدون الفرص ليخدموا بلادهم فى الحـكومة المحلية . ومما يزيد فى الخطورة أنه ليس من اليسير أن نجد فى السودان الموظفين الأكفاء ليقوموا بعمل الحـكومة المحلية كما هى الحال فى انجلترا . فعمل كاتب المدينة أو ضابط المجلس يتطلب خبرة خاصة بإدارة الشئون العامة ومبادىء الحكم المحلى ، ويحتاج من يشغله إلى معرفة بالقانون ، ولا يوجد عندنا الآن من تتوفر عنـده هذه الصفات ، ولابد لنا أن نرسل البعثات من المتعلمين من أبناء البلاد إلى انجلترا وغيرها من البلاد التى لها قدم ثابتة فى شئون الحـكم « الذاتى » المحلى ، ليدرسوا الحـكومة المحلية نظريا وعمليا ، ثم بعد ذلك يستفاد منهم فى إدارة مجالس البلديات والمدن المختلفة .

ومما يؤخذ على الحـكومة المحلية سوء تقسيم المناطق . وفى بلاد كانجلترا قامت المناطق على أنقاض نظام عتيق ، ولم يكن من الهـين محو ذلك التقسيم بجرة قلم وإعادة تقسيم البلاد من جديد ، ولـكن الحـكومة أخذت تعدل فيه كلما وجدت

الفرصة سانحة ، واتجهت النية أخيرا إلى جعل كل مقاطعة مستقلة بذاتها ، وكل الأقسام التى هى تابعة لها لا تخرج عن حدود رقعتها. هذا العيب يمكن مفاداته فى بلاد كالسودان مبتدئة الآن فى نظام الحكم المحلى ، وإن كان نظام القبيلة الذى اتخذته الحكومة بادىء ذى بدء كنواة للحكم الذاتى المحلى كاد أن يفسد الأمور ، لأن بعض القبائل تمتد على أكثر من مقاطعة واحدة . ولقد عدلت الحكومة عن نظام القبيلة إلى نظام المقاطعة ، وإن كانت عقاقيل الداء الأول لا تزال موجودة . وخير تقسيم للسودان من حيث نظام الحكم المحلى أن نجعل وحدة المركز الإدارى السارية فى عهد النظام البيروقراطى النواة لمناطق الحكومة المحلية فيكون لكل مركز إدارىَ مجلس ريفى وعدة مجالس مدن أو بلديات حسب ما فى المركز الإدارى من مدن كبيرة تتطلب إدارتها قيام مجالس مدنية أو بلدية للاضطلاع بالشئون العامة . ويجمع أمر كل هذه المجالس وينسق أعمالها مجلس المديرية . وكل مديرية بلا شك بها عدة مراكز إدارية .

ويقودنا تقسيم المناطق إلى نظام الانتخابات :

يقوم حق الانتخابات فى انجلترا على قاعدة سكن دار أو محل عمل داخل حدود الإدارة المحلية ، ومعنى ذلك أن كل شخص يدفع العوائد المحلية وبلغ سن الرشد له حق الانتخاب . أما فى فرنسا ، فكل مواطن يسكن داخل حدود الإدارة المحلية وبلغ سن الرشد له حق الانتخاب دون أى قيد. ولا عيب فى النظام الانجليزى أو الفرنسى إلا ما يوجه عادة إلى النظم الدمقراطية وطريقة الاقتراع السرى من أنها لا تسفر عادة عن انتخاب الأكفاء اللائقين . أما فى السودان فإنا سائرون نحو النظام الانجليزى ، وإن كان حق الانتخاب لا يزال محصورا على عدد قليل من الناس فى كل مدينة ، وليس من المستطاع إجراء الاقتراع السرى بمعناه الصحيح . وفى الأرياف لم يتبع الانتخاب المباشر . وحتى الانتخاب من درجتين يتعثر فى خطاه . ولكن الأمل كبير فى أن يزداد عدد الناخبين فى المدن وأن تزال العقبات القائمة فى سبيل إحكام الاقتراع السرى بانتشار التعليم وإزالة الأمية ، ويمكن أن ينظم الانتخاب فى الأرياف نظاما يكفل العدالة ويحقق الصبغة

التمثيلية المنشودة ، إلى أن يأتى اليوم الذى يمكن فيه حق إعطاء الانتخاب العام المباشر لأهل الأرياف .

ومن العيوب الخاصة التى توجه إلى الحكم الذاتى المحلى فى السودان ، السلطات التى يتمتع بها المديرون فى تعيين بعض الأعضاء للمجالس المختلفة فى كل مديرية . وهذه السلطات تبررها الحكومة بضرورة حفظ التوازن والتأكد من تمثيل كل المصالح المتنوعة فى المجالس ، وتبررها بأن الشعب لم يبلغ بعد درجة من التعليم والمدنية تمكنه من اختيار ممثليه الصالحين . أما المبرر الأول فلا يقوم على أساس دمقراطى صحيح ، لأن الذين يظنون أن التعبير عن الرأى العام بانتخاب ممثليه يحتاج إلى طريقة من طرق التمثيل النسبى يخطئون فى تقديرهم . لأنه لا ضرورة فى أن تمثل فى المجالس كل هيئة ذات شأن من الناخبين ، إنما المهم أن يعبر المواطنون عن إرادتهم ورغبتهم فى من يمثلهم ، سواء أسفرت النتيجة عن تمثيل كل الطبقات المختلفة والمصالح الاجتماعية المتعددة ، أم كان تمثيل البعض دون الآخر ولكن المبرر الثانى ألا وهو جهل الشعب وعدم بلوغه درجة من المدنية تمكنه من اختيار ممثليه الصالحين فليس عندنا ما نرد به عليه إلا أن نناشد الحكومة والشعب مضاعفة الجهود لتعليم الناس والأخذ بهم نحو المدنية الصحيحة ، حتى يبلغوا فى وقت قريب درجة تمكنهم من التعبير عن إرادتهم واختيار ممثليهم الصالحين . ويتصل بهذا العيب رئاسة المفتشين لمجالس الحكومة المحلية ، وتدخل رجال الحكم البيروقراطى فى إدارة الشئون المحلية تدخلا لا يقف عند حد الإرشاد والتوجيه ، بل يتعدى ذلك إلى اتخاذ القرارات وتنفيذها . ولابد من اتخاذ التدابير لتحرير المجالس من سلطان رجال الحكم البيروقراطى ، وتركها فى أيدى الأهالى . وإذا قيل إن المواطنين لم يبلغوا درجة تمكنهم من رئاسة هذه المجالس ، فإنا نرى من الخير أن يترك الناس ليتعثروا فى الطريق ويرتكبوا بعض الأخطاء ، ليتعلموا من عثراتهم وأخطائهم . ولا مانع من أن يتولى المفتشون وغيرهم من ذوى الاختصاص إرشاد المجالس وتوجيهها بالنصح آونة وبالنقد أخرى .

توجه انتقادات كثيرة إلى نظام الضرائب المحلية فى انجلترا لأن كل مقاطعة أو مدينة لها أن تحدد ضرائبها المحلية بمقدار ماتحتاجه من المصروفات ، وكانت نتيجة ذلك ارتفاع الضريبة المحلية فى بعض الأماكن ارتفاعا غير معقول جعل الحكومة المركزية تتدخل ، وأدى فى بعض البلاد إلى إفلاس الهيئات المحلية ، ووضعها تحت رقابة مالية لانتشالها من الافلاس الذى تردت فيه . وتوجه الانتقادات أيضاً إلى النظام المالى للحكومات المحلية التى يتحتم عليها أن تقدم ميزانياتها للحكومة المركزية للتصديق عليها وتتدخل الحكومة المركزية فى تقدير الضرائب المحلية وفى طرق الصرف . وللنقد الموجه للنظم الانجليزية وجاهته كما للنقد الموجه إلى النظم الأخرى المشار إليها وجاهته . ولم تتضح فى السودان اتجاهات السياسة المالية للحكومة المحلية حتى الآن ولكن الملاحظ أن الضرائب المحلية مبنية على أساس واحد فى كل السودان وترى أن يستمر ذلك الأساس ، ولا مانع من أن تزاد تلك الضرائب مع المحافظة على توحيدها مع وضع حد أدنى وحد أعلى ، وللحكومة المحلية مطلق الحرية فى تقدير العوايد المحلية بين هذين الحدين .

ولكن الحكومة المحلية لاتتصرف فى هذه الضرائب أو غيرها من الايرادات إلا بعد مصادقة السكرتير المالى على ميزانياتها ، وهذا القيد ربما أزيل بعد أن تثبت أقدام الحكم المحلى ويعدل التشريع الخاص بفرض الضرائب المحلية وجبايتها . ومن العيوب التى توجه إلى النظام المالى فى السودان تعدد الميزانيات ، فهنالك الميزانية العامة وميزانية السلطات المحلية التى عرفت فى الماضى بالادارات الأهلية ، وميزانية مجالس المدن والبلديات ، ولكن النية معقودة على توحيد كل الميزانيات المختلفة . وإنى أقترح أن تكون هنالك ميزانية للدولة العامة وميزانية للحكومة المحلية وحدتها المركز الإدارى . وتوزع ميزانية المركز الإدارى على المجلس الريفى ومجالس المدن والبلديات داخل حدود المركز الإدارى .

ويقترن الحديث عن المال بما ينسب عادة إلى موظفى الحكومة المحلية وأعضاء المجالس من فساد ، وما يتهمون به من تنفيذ أغراضهم الخاصة بحكم وظائفهم ، أو عضويتهم فى مجالس الحكومة المحلية ولكن الدول قيدت عمل

موظف الحكومة المحلية وأعضاء مجالسها بالقوانين حتى لايتسنى لعضو أن يشترك فى نقاش مشروع أو عقد له فيه مصلحة مالية مباشرة أو غير مباشرة ولا يشترك فى إقراره ولا فى التصويت عند نظر المشروع أو العقد فى المجلس ، أو اللجان ، وكذلك الحال مع الموظفين . وهنا فى السودان وضع هذا القيد فى قوانين وأوامر إنشاء المجالس . ونرى ضرورة التشديد فى تنفيذ ذلك القيد حتى لاتكون حكومتنا المحلية عرضة للفساد والعبث .

يعاب على الحكومة المحلية فى كثير من البلاد أن أعضاءها يهتمون برغباتهم الخاصة وبمطالب حياتهم الخاصة فلا يعنون إلا بمنازلهم والأحياء التى تقطنها طبقتهم من الأثرياء وأصحاب الجاه ، أما الفقر والمرض والجهل فتترك حيث كانت تنخر فى عظام الناس وتبيدهم جيلا بعد جيل والعذر الذى يبديه بعض المشتغلين بالحكم المحلى ، أن العناية بأحياء الأغنياء ودورهم ناتجة عن أن عبء الضرائب المحلية والضرائب العامة إنما يقع على عاتق تلك الطبقة دون الفقراء ولكن هذا المنطق عجيب لأن الفقير ليس عنده مايؤخذ منه . وينبغى أن يسود فى كل الحكومات المحلية المبدأ الاشتراكى « من كل على قدر طاقته ولكل على قدر حاجته » وأن تكون المجموعة شركة واحدة تعمل لغرض واحد هو إسعاد المجموعة . وبغير هذا لايمكن أن يتكون شعب بمعنى كلمة شعب . على الفرد منا أن يكون جزءاً من مجموعته يقاسمها الألم والفقر ، والحرمان ، والحزن والخوف ، ويشنها حرباً ضد الفاقة والجنون والمرض والعجز ليخلق شعباً سعيداً يحيا فى مدن وقرى نظيفة ومنسقة بدلا من هذا العيش البغيض فى جو من الكآبة لايوحى بغير الفشل والموت ، ومهمة الحكومة المحلية فى السودان فى هذا المضمار عظيمة للغاية لأننا نفقد كل شىء ونريد أن نحصل على كل شىء ولا بد من أن ندفع جميعنا كل على قدر استطاعته وأن نحصل على حاجياتنا ونحقق رغباتنا كل على قدر حاجته .

عيوب الحكومة المحلية كثيرة لاتحصى عداً ولكن هذه العيوب لاتخلو منها حتى الحكومات المركزية على أنه مهما كثرت العيوب فلا يزال هنالك مكان للإصلاح إذا صدقت النيات واتجهت نحو الغاية المنشودة ألا وهى

تأسيس الحكم الثانى المحلى الصحيح الخالى من الغرض والذى يعمل حساب كل قرار من قراراته ويعرف مقدار تأثيره على شتى طبقات المجموعة ولنذكر دائما أن الحكومة كما يقول عنها بيرك ، سعى الانسان بحكمته لسد حاجيات الانسان . وتحتاج الحكومة المحلية كغيرها للمحافظة على التقاليد الحسنة مع سعيها للتحسين ومسابقة الزمن الممعن فى التطور .

الفصل التاسع عشر

الحكومة المحلية فى انجلترا

الحكومة المحلية فى انجلترا ككل نظم تلك البلاد وليدة التقاليد والعادات ، ونتاج أجيال من التطور الاجتماعى والقانونى وهى أقدم من الحكومة الوطنية : وما الحكومة الوطنية إذا استثنينا العلاقات الدولية الا نتاج تركز الحكومة المحلية. ومملكة انجلترا فى أبرز صورها بلاد حكومة محلية ، ونظراً لعزلة الجزيرة وبعدها عن كثير من ويلات الحروب التى تتعرض لها الأمم الأخرى ، فقد وجدت الحكومة المحلية الحرية والفرص المناسبة للنمو والتقدم . وساعد خلق الشعب الانجليزى وطبعه على إيجاد المقدرة والكفاءة للحكم الذاتى كما ساعد الحكم الذاتى بدوره على تركيز ذلك الخلق وتوطيد دعائمه .

وهناك اختلاف فى الآراء عما إذا كانت الحكومة المحلية فى انجلترا قد أوجدت فى عهد الاحتلال الرومانى ، أم قامت على أسس نظام الاقطاع الذى أدخلته القبائل الأنجلوسكسونية ، ولا يهم القارىء كثيرا أن نناقش هذا الخلاف، ونرجح رأيا على الآخر ما دمنا سنرى أن الحكومة المحلية فى انجلترا بوضعها الحالى نتاج القرن الأخير ، فالتعليم ، والعناية بالمرضى ، والصحة ، ومنازل السكن لطبقات العمال ، وخدمات الوقاية الاجتماعية كالولادة ، ورعاية الأطفال . كل هذه قد قبلت الآن ضمن المسئولية المحلية بينما كانت الإدارة المحلية فى الماضى مختصة بالمحافظة على الأمن العام ، والقضاء المدنى والجنائى ، والوحدات العسكرية المحلية . أما رعاية الفقير والمريض والتعليم على ما كانت عليه، فكانت تقوم بها الكنيسة والجمعيات الخيرية الخاصة .

بدأت الحكومة المحلية فى انجلترا تنمو وتأخذ شكلها الحالى بصدور قانون

الإصلاح عام ١٨٣٢ وعقبه القانون الذى عدل قانون الفقراء سنة ١٨٣٤ . ثم قانون البلديات عام ١٨٣٥ ، الذى أعطى كل دافعى العوايد حق الانتخاب المحلى

وأنشئت لجنة الحكومة المحلية فى عام ١٨٧١ كهيئة مراقبة مركزية لكل وحدات الحكومة المحلية وتأسست الحكومة المحلية بوضعها المفهوم الآن بقانون الحكومة المحلية لعام ١٨٨٨ وعقبه قانون عام ١٨٩٤ .

ووحدات الحكومة المحلية مرتبة حسب اتساعها هى :

المقاطعة ، والمراكز الصحية بنوعيها الحضرى والريفى وتشمل هذه البلديات ثم دائرة الكنيسة « الأبرشية » وسنتحدث عن كل نوع منها على حدة مبينين تكوين المجلس واختصاصه وماليته وخدماته .

مجالس المقاطعات

المقاطعة فى انجلترا وحدة جغرافية لأغراض إدارية ، وهى تشبه المديرية ، عندنا وإن قلت عنها كثيراً فى مساحتها ويوجد فى انجلترا وويلز اثنان وستون مجلس مقاطعة[1] . وهذه المقاطعات عريقة فى القدم يرجع بعضها إلى العهد الذى كانت فيه كل مقاطعة حكومة قائمة بذاتها . ومن الطبيعى أن تكون فى كل مقاطعة مجالس تابعة لها كمجالس المراكز الحضرية والريفية ، ومجالس الأبرشيات وهى منتشرة داخل المقاطعة إلى درجة تشبه شبكة محكمة النسيج لا يفلت منه شىء .

مجلس المقاطعة هو السلطة المحلية لإدارة المقاطعة وهو هيئة قانونية لا ينتهى عملها أو مسئولياتها باعتزال الأعضاء القائمين بالعمل فى المجلس إنما تنتقل المسئولية لمن يخلفهم . ولكل مقاطعة رئيس وشيوخ Aldermen وأعضاء .

وينتخب الأعضاء بالانتخاب العام مرة فى كل ثلاثة أعوام ينتخبهم ناخبو الحكومة المحلية ، ولكل ذكر أو أنثى يقطن داراً أو أرضاً فى المقاطعة وبلغ السن القانونية ، وقضى فى ذلك المكان ثلاثة أشهر قبل ميعاد الانتخاب ، وخال

---

1) The Local Government of the United Kingdom — by. J. J Clarke p. 201

من الموانع القانونية الأخرى حق الانتخاب . أما الأجانب فلا يجوز لهم أن ينتخبوا أو ينتخبوا . ويسقط جميع الأعضاء دفعة واحدة فى آخر الثلاثة أعوام وينتخب الأعضاء شيوخ المجلس الذين يتمتعون بمراكزهم مدة ست سنوات ، ويسقط نصفهم كل ثلاث سنوات ولا يزيد عدد الشيوخ عن ثلث عدد الأعضاء العاديين . وينتخب الأعضاء والشيوخ غير المعتزلين رئيس المجلس إما من بين الأعضاء أو من الأشخاص الذين يحق لهم أن يكونوا أعضاء .

وينعقد المجلس عادة فى الاجتماعات التى يفرضها عليه القانون ، وهى الاجتماع السنوى العام وعلى أقل تقدير ثلاثة اجتماعات أخرى . وينجز عمل المجلس بواسطة لجانه ، وهى ترفع بعض مسائل معينة للمجلس للنظر فيها ، وللمجلس الحق أن يخول سلطاته للجان بقيود أو بغير قيود ، ولمجلس المقاطعة الحق فى أن يخول بعض سلطاته لهيئات الحكومة المحلية التابعة له . ولا يحق لأية لجنة أن تفرض ضريبة أو تصدر أمراً بها ، أو أن تستدين . . وتنقسم اللجان إلى لجان يفرضها القانون ، وإلى لجان دائمة ، ومثل للأولى باللجنة المالية ولجنة التعليم ولجنة المساعدة العامة . أما اللجان الدائمة فهى التى تعين بموجب أوامر المجلس الدائمة . ومثل لها بلجنة طرق وكبارى المقاطعة ، ولجنة المكاييل والموازين ، ولجنة الأغراض العامة ، وهذه كلها لجان عادية ، وهنالك لجان مشتركة ، وهى التى لا تختص فقط بأعمال مجلس المقاطعة ، ولكنها تتدخل فى أعمال سلطات أخرى ممثلة فى اللجنة .

أما سلطات وواجبات مجلس المقاطعة فعلى نوعين : (١) واجبات مباشرة و (٢) الرقابة على السلطات المحلية الأخرى . وتنحصر الواجبات الرئيسية المباشرة فى عمل وصيانة وطرق وكبارى المقاطعة ، والتعليم الأولى والعالى ، وعلاج المجانين والمعتوهين ، والصحة العامة بما فى ذلك مراقبة القابلات ومصحات الولادة ، والعناية بالأطفال ، وعلاج السل والأمراض التناسلية ، ومنع تلويث الأنهر ، وأمراض الحيوانات ، والبالوعات ، وموارد المياه ، والمستشفيات العامة ، ثم الزراعة ، والرخص ، ومراقبة تنفيذ الكثير من القوانين الخاصة بالسموم والأجزخانات والورش ، والمكاتب ، والمتاحف ، وتخطيط المدن والأرياف ، إلى غير ذلك من المهام الكثيرة الأشتات .

وتتلخص الرقابة على السلطات المحلية الأخرى فى : (١) تعديل المراكز الحضرية والريفية بعد إجراء تحريات محلية و(٢) تعديل دوائر المركز الانتخابية و(٣) وضع القوانين الداخلية واللوائح لضمان الحكم الصالح ، و(٤) تقرير حق المرور فى الأراضى الخاصة والأراضى البور على جانبى الطرق العامة .

ويعين موظفى مجلس المقاطعة اللجنة الدائمة المشتركة ، أو مجلس المقاطعة ، أو الدولة . وتعين اللجنة الدائمة المشتركة رئيس البوليس ، وكاتب الأمن .

ويعين المجلس كاتبه وأمين صندوقه ، وواحداً أو أكثر من المساحين ، وضابط الصحة ، وضابط المساعدة العامة ، وبعض المفتشين الذين ينفذون قانون الصحة والقوانين الأخرى المرتبطة به ، إلى غير ذلك من الموظفين .

أما الدولة فتعين الموظفين القضائيين أو الأهليين فى المقاطعة ، وأول أولئك الموظفين عمدة المقاطعة « Sheriff » ويعينه الملك فى مجلسه كل عام من بين ثلاثة من كبار ملاك الأراضى فى المقاطعة يكون قد وافق عليهم وزير المالية فى ١٢ مارس السابق ، وهو يرأس محكمة رئيس القضاء . وهذا المركز تقليدى يرجع إلى العهد الأنجلوسكسونى . وتعين الدولة أيضا « The Lord Lieutenant » وهو الذى يحافظ على مضابط المقاطعة ، ورئيس لجنة الأمن فى المقاطعة ، وبوصفه هذا يوصى على الأشخاص الذين يعينهم التاج قضاة أمن فى المقاطعة ، ولا يتقاضى قضاة الأمن أتعابا على عملهم ، ويعينون مدى الحياة ، ولكنهم يعزلون إذا ساء سلوكهم .

تحتم المادة ٨٦ من قانون الحكومة المحلية لعام ١٩٣٣ على مجلس المقاطعات تعيين لجنة مالية ، ولا يمكن صرف مبلغ يزيد على الخمسين جنيها إلا بقرار من المجلس بناء على تقرير تقدمه له اللجنة المالية ، ومصادر دخل مجلس المقاطعة هى رسوم العبور ، والرسوم ، والإيجارات ، والرخص الخ . والمساعدة من الخزانة العامة والقروض . وتختم حسابات المجلس واللجنة الدائمة المشتركة سنوياً فى الحادى والثلاثين من شهر مارس ، ويراجعها مراجع المركز المعين من وزارة الصحة ، ولكل أعضاء المجلس ، كما لكل ناخب فى المقاطعة حق الاطلاع على وقائع الجلسات والحسابات .

مجالس البلديات :

ننتقل الآن إلى مجالس البلديات « Borough Councils» وهى بوضعها الحالى أقدم سلطة حكومة محلية فى انجلترا ، وكان السبب فى وجود هذا النوع من مجالس الحكومة المحلية ازدهار الصناعات فى بعض الأماكن وجذب العمال إليها وقيام مدن كبيرة بها نقابات أعمال ، إلى غير ذلك من الأوضاع الاجتماعية التى تدل على اتجاه نحو الحكم الذاتى فى المدينة . وبهذا قامت مجالس البلديات فى انجلترا الحديثة ، ولاحاجة بنا لتتبع تاريخ البلديات فى انجلترا ، وحسبنا أن ننظر فى تكوينها وسلطاتها وواجباتها وكل مايتعلق بحكومتها المحلية .

وتنشأ مثل هـذه المجالس بمنح رخصة جمعية من البرلمان ولا تمنح تلك الرخصة إلا بعد تقديم عريضة للملك فى مجلسه من مجلس مركز حضرى أو ريفى يطلب تلك الرخصة ، ومثل تلك العريضة تقدم بعد قرار يصدره المجلس بالاجماع وتحاط وزارة الصحة ومجلس المقاطعة علما بالعريضة . ولا يشترط أن تبلغ المدينة حداً خاصاً من السكان ولا مقداراً معلوماً من العوايد لتمنح الترخيص اللازم . ولكن دلت التجارب على أنه لابد من أن يكون عدد سكان المدينة الأدنى عشرين ألف نسمة . وبعد إجراءات خاصة تنتهى بنشر المشروع فى غازيتة لندن تمنح الرخصة . إما من الملك فى مجلسه ، أو بتحويل المشروع للبرلمان للتصديق عليه ومنح الرخصة .

وتدير هذه المدن الكبيرة هيئة بلدية لها كيانها القانونى كجماعة من الأفراد يعملون سويا لغرض مشترك ، ولها ذاتيتها القانونية المنفصلة عن ذاتية الأفراد . ولها حسب قانون انجلترا العام أن تعمل كل ما يمكن أن يعمله الفرد العادى ، ولكن البلديات وليدة القانون ، فلا يصح لها أن تقوم بأى عمل لا يسمح لها به تصريح إنشائها . وتتكون إدارة البلديات من عمدتها (May) وشيوخ المجلس وأعضائه . ولساكن البلدية حق انتخاب أعضاء المجلس إذا توفرت فيه الشروط القانونية . وينتخب الأعضاء بالاقتراع العام لمدة ثلاثة أعوام ، ويشترط فى العضو المرشح أن يكون له حق الانتخاب فى الحكومة المحلية أو مالكا لأرض ملكية

حرة أو بالحكر داخل حدود البلدية ، أو ذكرا أو أنثى بلغ السن القانونية ويسكن داخل حدود البلدية مدة سنة قبل تاريخ الانتخاب ، أما الموانع فلا تختلف عنها فى حالة المجالس الأخرى كما تنص عليها المادة ٥٩ من قانون الحكومة المحلية عام ١٩٣٣ . ويحدد عدد أعضاء المجلس فى رخصة إنشائه ، ويمكن تعديله كما يمكن تعديل الدوائر بقرار يصدره المجلس ، وعادة يكون لكل دائرة ثلاثة أعضاء يمثلونها ويعتزل واحد منهم مقعده فى كل عام ، وينتخب الأعضاء الشيوخ من بينهم أو من بين الأشخاص الذين لهم حق عضوية المجلس ، ومدة انتخابهم فى المجلس ست سنوات على أن يسقط نصف الشيوخ مرة فى كل ثلاث سنوات ، ولا يزيد عدد الشيوخ عن ثلث الأعضاء العاديين. وينتخب العميد فى التاسع من شهر نوفمبر من كل عام ينتخبه الأعضاء والشيوخ غير المعتزلين مقاعدهم فى المجلس ، من بين أعضاء المجلس أو من بين الأشخاص الذين لهم حق عضوية المجلس وانتخاب العميد لعام واحد . ويمكن أن يتقاضى مرتبا مقابل عمله ، كما يمكن أن يعاد انتخابه . وهو القاضى الجنائى الأول فى البلدية بحكم منصبه ، ويكون أحد قضاة الأمن لمدة عام بعد اعتزاله رئاسة المجلس .

ويجب على مجلس البلدية أن يعقد اجتماعا سنويا عاما ، وأن يعقد على الأقل ثلاثة اجتماعات أخرى . أما الجلسات فوق العادة فيمكن أن يدعو لها العميد ، أو أى خمسة أعضاء أو ربع أعضاء المجلس . وإذا اجتمع ثلث الأعضاء كان الاجتماع قانونيا .

وفى الغالب يدار عمل المجلس بواسطة لجانه ، وله أن يعين لجانا لأى غرض ولا تحصر عضوية اللجان على أعضاء المجلس فقط ، ولكن الأعضاء المعينين للجنة يجب ألا يزيد عددهم على ثلث أعضاء اللجنة ، وهم فى الغالب أشخاص لهم معرفة خاصة وتجارب عظيمة فى المسائل التى تديرها اللجنة التى يعينون لعضويتها . وبعض اللجان يحتم القانون قيامها ، وبعضها الآخر يؤلفها المجلس بمحض اختياره كلما رأى ذلك ضروريا أو مناسبا .

والقاعدة الذهبية فى تحديد سلطات وواجبات مجالس البلديات تتلخص فى أن المجلس يمكنه أن يعمل فقط الأشياء الضرورية لإنجاز الأغراض التى من أجلها

أنشىء ، وتقيد سلطاته وتحدد واجباته بقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ بوصفه مجلس بلدية . وله أن يقوم بكل أعمال الصحة كسلطة صحة محلية حضرية وإدارة مشاريع البلدية التجارية . وله أن يحافظ على الآثار القديمة وأن يتمتع بالسلطات الإضافية التى تعطيه حق التمتع بها القوانين الصادرة من البرلمان كقانون التعليم .

وهذه المجالس بحكم إنشائها كبلديات ، غالبا تضطلع بشراء عقارات للبلدية وإدارتها ، وتضع الأسس لإدارة القضاء فى القضايا التى للبلدية الحق فى نظرها ، وإنشاء المحكمة الدورية (Court of Quarter Sessions) ، وتعين قاضى جنايات وتضع القوانين الداخلية لإدارة البلدية وحكمها حكما صالحا رشيدا .

ويشمل موظفو البلدية كاتب المدينة أو ضابط المجلس ، وهو يعتبر أهم موظف فى مجلس البلدية ، وعادة يكون من رجال القانون ، ثم أمين الصندوق ، ولا يمكن الجمع بين هذه الوظيفة ووظيفة ضابط المجلس ، وعادة يكون أمين الصندوق مدير بنك محلى أو أحد رجال الأعمال المالية . ولا داعى الى تعديد الموظفين الآخرين الذين يعملون فى البلدية .

تجمع إيرادات البلدية من رسوم العبور ، والرسوم والإيجارات ، ومن التحسينات فى أملاكها الخاصة ، ومن دخل المشاريع التجارية الخاصة بالبلدية كالغاز والكهرباء والترامورايات ، ومن إعانات الخزانة العامة . وللبلدية أن تستدين وتعقد القروض لصرفها فى الأعمال ذات الصبغة الدائمة ، على أن تدفع هذه القروض فى مدى ستين عاما حسب نصوص القانون . ويمكن لمجلس البلدية أن يراجع حساباته بواسطة مراجعى المركز الذين تعينهم وزارة الصحة وله أن يراجع حساباته بواسطة شركة مراجعين خاصة ، أو بواسطة مراجعى البلدية ، ولابد من نشر ملخص للحسابات بعد المراجعة ، ويمكن الحصول عليه مقابل رسم معقول . وعلى ضابط المجلس أن يقدم لوزارة الصحة صورة مصدقا عليها من أمين الصندوق لحسابات المجلس تبين الإيرادات والمصروفات على أن تقدم هذه الصورة فى مدى شهر بعد مراجعة الحسابات .

مجالس المراكز :

والمركز هو وحدة الحكومة المحلية الأساسية لأغراض الصحة العمومية . وتنفذ قوانين الصحة العمومية فى انجلترا وويلز فى الأماكن الحضرية بواسطة مجالس البلديات ومجالس المراكز الحضرية (Urban District Councils) ، وفى المناطق الريفية بواسطة مجالس المراكز الريفية . ويحكم كل مركز مجلس حضرى أو ريفى منشأ طبقا لقانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ . وقد استولى المجلس الحضرى على عمل اللجان المحلية ومفتش الاصلاح سابقا واستولى المجلس الريفى على سلطات الصحة العامة التى كانت تتمتع بها لجان الأوصياء فى المناطق الريفية .

وقسمت البلاد إلى مناطق حضرية وأخرى ريفية بقانون الصحة العمومية سنة ١٨٧٢ وإنه وإن كانت النية متجهة إلى جعل كل مركز يبلغ عدد سكانه الثلاثة آلاف أو يزيد مركزا حضريا ، وأن تكون المناطق الباقية مراكز ريفية إلا أنه لم يعمل بهذا المبدأ . فهنالك مراكز ريفية يزيد عدد سكانها على هذا الحد ، وتدخل ضمن حدودها مدن كان ينبغى أن تقوم فيها مراكز حضرية . وتنشأ مجالس المراكز بالتقديم إلى مجلس المقاطعة الذى يعقد تحقيقا بمقتضى المادة ١٤١ من قانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ ، وإذا اقتنع بوجاهة الطلب صرح بانشاء مجلس المركز . ويقدم الطلب فى الغالب من مجلس دائرة الكنيسة . وبهذه الطريقة ينشىء مجلس المقاطعة مجالس المراكز ويعقبه الحضرية أوالريفية الجديدة ويقسم أى مركز أو يعدل حدوده ، ولكل سلطة محلية الحق فى أن تقدم مقترحات لمجلس المقاطعة فى هذا الصدد .

إذا لم يكن المركز الريفى مقسما إلى دوائر انتخابية فلكل أبرشية انتخاباتها الخاصة . ويمكن لمجلس المقاطعة أن يصدر أمرا يقسم به الأبرشية إلى دوائر انتخابية أو أن يدمج أكثر من أبرشية واحدة لغرض الانتخابات . أما المركز الحضرى فإذا لم يكن مقسما إلى دوائر انتخابية فيشترك كل سكان المركز فى انتخاب جميع الأعضاء ولا يقسم المركز الحضرى إلى دوائر انتخابية إلا إذا رأى مجلس المقاطعة ذلك وأجرى تحقيقا لهذا الغرض ونشر أمرا مبدئيا واستمع

إلى وجهات النظر المختلفة بعد ذلك يصدر الأمر النهائى بتحديد الدوائر الانتخابية اللازمة .

يختلف عدد أعضاء المجلس المركزى ولكن يجب أن يمثل كل أبرشية يبلغ عدد سكانها الثلثمائة عضو فى المجلس ، وينتخب الأعضاء لمدة ثلاث سنوات ، وينتخبهم ناخبو الحكومة المحلية ويسقط ثلث الاعضاء فى كل سنة عادة والانتخاب بالاقتراع السرى ولكل ناخب صوت واحد عن كل عضو فى دائرته الانتخابية . وتعقد الانتخابات حسب لائحة الانتخابات التى يصدرها وزير الداخلية ولابد من ترشيح العضو كتابة فى أورنيك خاص يقدم للكاتب المسئول .

ويشترط أن يكون الأعضاء ضمن ناخبى الحكومة المحلية أو على الأقل أقام العضو سنة كاملة فى المركز قبل الانتخابات ، أو صاحب عقار بالملكية الحرة ، أو الحكر داخل حدود المركز . ويجوز للنساء المتزوجات وغير المتزوجات أن ينتخبن لعضوية مجالس المراكز . أما الموانع فهى ذات الموانع التى تنطبق على أعضاء مجالس البلديات والمقاطعات حسب نص المادة ٥٩ من قانون الحكومة المحلية سنة ١٩٣٣ وينتخب الأعضاء الرئيس من بينهم ويجوز لهم أن ينتخبوا الرئيس من غير الأعضاء على شرط أن يكون ممن يجوز لهم عضوية المجلس ، والرئيس بحكم منصبه أحد قضاة الأمن . وينتخب الأعضاء أيضاً نائب الرئيس ،

ويعقد مجلس المركز اجتماعا سنوياً عاما وثلاثة اجتماعات أخرى ، على أقل تقدير ، فى كل عام . أما الاجتماعات الأخرى فيدعو لها الرئيس أو خمسة من الأعضاء أو ربع أعضاء المجلس . ويتم النصاب القانونى بحضور ثلث الأعضاء على ألا يقل عن السبعة .

ويجوز لمجالس المراكز أن تنجز أعمالها بواسطة اللجان ولا يتحتم أن يكون كل أعضاء اللجان من أعضاء المجلس ولكن ينبغى ألا يزيد عدد الأعضاء المضافين عن ثلث أعضاء أية لجنة يضافون إليها . وتستمر عضوية اللجنة لعام واحد ، ولا يصح قانونا لأى مجلس أن يفوض لجنة من لجانه حق فرض العوايد أو الاستدانة .

والفرق بين مجلس مركز حضرى وآخر ريفى ينحصر فى أن الحضرى عادة

يتمتع بسلطات صحة عمومية واسعة ، لأن ازدحام السكان فى مكان واحد لمما يدعو إلى رعاية الصحة العامة وتفادى الأزعاج والقاذورات التى تنتج من ذلك الزحام . ويعمل الريفى فى مسائل الزراعة وتنفيذ قوانينها ومطالبها أكثر من الحضرى .

وبقى علينا أن نستعرض سلطات وواجبات تلك المجالس وهى تنقسم إلى ثلاثة أقسام (١) قسم مشترك بين المجالس الحضرية والريفية (٢) قسم خاص بالمجالس الحضرية (٣) قسم خاص بالمجالس الريفية .

(١) ويختص القسم الأول بأعمال الصحة العمومية كما تنص عليها القوانين المختلفة وصيانة الطرق العامة ، وتخصيص الأماكن العامة والساحات والسلطات الخاصة بالمنازل وتخطيط المدن والأرياف ، ووضع اللوائح الداخلية لأعمال الصحة العمومية ، على شرط أن يوافق على تلك اللوائح وزير الصحة ، وسلطة فرض العوايد وتفتيش الأنوار الكهربائية وحق توزيع الكهرباء ، وامتلاك المعديات واعداد سكك حديدية خفيفة إلى غير ذلك .

(٢) ويختص القسم الثانى بسلطات صحة عمومية خاصة بالمناطق الحضرية كالصناعات المؤذية ، والرقابة على الشوارع داخل حدود المركز ويكون المجلس سلطة تعليم صغرى ، وله سلطة إعانة التعليم غير الأولى مقابل ضريبة لاتزيد عن ١½ شلن عن الجنيه ، وللمجلس حق الاضطلاع بمشروعات تجارية أسوة بالبلديات مثل أعمال الغاز والنقليات إلى غير هذه من السلطات والواجبات التى تتوقف على عدد سكان المركز ،

(٣) إن المركز الريفى فى الغالب أكبر من المركز الحضرى فى المساحة وعدد السكان ، وتدخل فى نطاقه عدة مجالس من مجالس الابرشيات وله أن يحول لها بعض الواجبات الخاصة بالصحة وله الحق أن يطلب من مجلس المقاطعة أن يكون مجلس حضرى ، وله أن يطالب بجنيه واحد عن كل مسكن من مساكن العمال الزراعيين .

وتعين مجالس المراكز كاتبا للمجلس ، وأمين صندوق ، ومساحا ، وضابطا للصحة العمومية ، ومفتش صحة ويمكن أن يملأ المركزين موظف واحد ، على أن

ضابط الصحة والمفتش يعينان بعد موافقة وزير الصحة الذى يصدق على مرتباتهما ، وتستخدم المجالس التى عليها صيانة طرقها مساحا لهذا الغرض ، أما باقى الموظفين فيترك للمجلس حرية استخدامهم متى رأى ضرورة لذلك .

والعوايد المصدر الوحيد الذى تعتمد عليه تلك المجالس فى القيام بواجباتها ، ولهذا يفرض كل مجلس عوايد عامة حسب نصوص قانون العوايد والتقدير سنة ١٩٢٥ ، ويشمل المبلغ المفروض على دافع الضرائب كل المصروفات التى يتحملها مجلس المركز، والتى لاتدفع من دخل خاص حسب العادة الجارية ، ولا بمنصوص قانون خاص ، وتعد السلطة التى تفرض العوايد كشوفا تراجعها لجنة التقدير وعلى أساسها تفرض العوايد العامة ويحصلها مجلس المركز .

ويمكن للمجالس أن يتحصل على قرض لأعمال الصحة ذات الصبغة الدائمة ، على أن يسدد القرض فى مدى ستين عاما ، وكل سلطة عندها أى عقارات أو أى ممتلكات أخرى لعمل البالوعات ، لها أن تستدين برهن تلك العقارات والممتلكات ، على أن يسدد القرض فى مدى ثلاثين عاما . أما القروض الخاصة بمشروعات بناء المنازل فيمتد أجلها إلى ثمانين عاما .

وتعد الحسابات سنويا حتى اليوم الحادى والثلاثين من شهر مارس ، ويراجعها مراجعو المركز الذين يعينهم وزير الصحة .

مجالس الأبرشيات :

كانت دائرة الكنيسة أو الأبرشية من قديم الزمان النواة لنظام الحكومة المحلية فى انجلترا ، وقد أعاد إليها قانون سنة ١٨٩٤ صفتها تلك وخاصة فى مناطق الأرياف .

تعقد كل أبرشية ريفية اجتماعا عاما يدعى اجتماع الأبرشية ، وهذا الاجتماع فى الأبرشيات التى يقل عدد سكانها عن مائتين أو يقل عن ثلثمائة ولم يطلب السكان إنشاء مجلس يقوم مقام السلطة المحلية الوحيدة للأبرشية ، ورئيس هذا الاجتماع والأعضاء الذين يمثلون الأبرشية فى مجلس المركز الريفى هم الهيئة الممثلة للأبرشية ، وتوقع العقود بختم الرئيس واثنين من الناخبين الحاضرين فى الاجتماع

ويجب أن يعقد اجتماع عام مرة فى كل عام ، ويعقد اجتماع آخر أثناء العام . ويدعو للاجتماعات الأخرى الرئيس ، أو ممثلو الأبرشية فى مجلس المركز الريفى ، أو ستة من الناخبين ، ويختار كل اجتماع رئيسه فى الاجتماع السنوى العام ويبقى رئيسا حتى نهاية العام لكل الاجتماعات التى تعقد . ويجوز لهذا الاجتماع أن يكون لجانا لأى غرض ، على أن تعرض كل أعمال اللجان على الاجتماع ليقرها .

وتشمل سلطات وواجبات اجتماع الأبرشية تعيين عضوين من أعضاء سلطة تقدير العوايد ورقابة ممتلكات الأبرشية والتصرف فيها ، ولا بد من تصديقه لمجلس الأبرشية ليفرض ضريبة تزيد عن ٤ بنسات فى الجنيه الواحد ، والتصديق على القروض ، ولا يمكن تعيين موظف يتقاضى مرتبا إلا بتصديق من مجلس المقاطعة ، ولا يصح للاجتماع فرض ضرائب ، وعلى الرئيس تقديم حساب سنوى يراجعه مراجعو المركز .

ولا بد من انتخاب مجلس لكل أبرشية عدد سكانها ثلثمائة أو يزيد ، ويجوز انتخاب المجلس إذا رأى اجتماع الأبرشية ذلك على ألا يقل عدد السكان عن مائتين ، أما فى ما دون ذلك فيجب الحصول على موافقة مجلس المقاطعة ، ويتكون مجلس الأبرشية من خمسة إلى خمسة عشر عضوا حسبما يحدد ذلك مجلس المقاطعة من وقت لآخر ، وينتخب الأعضاء ناخبو الحكومة المحلية ، ومدة العضوية ثلاث سنوات ، وشروطها مماثلة لشروط العضوية فى مجالس المركز .

ويجتمع المجلس اجتماعه السنوى العام وثلاثة اجتماعات أخرى ، أما باقى الاجتماعات فيدعو لها الرئيس أو اثنان من الأعضاء ، ويتكون النصاب القانونى من ثلث عدد الأعضاء على ألا يقل عن ثلاثة ، وللمجلس أن يعين اللجان التى يراها ضرورية لأى غرض من الأغراض .

وسلطات المجلس وواجباته منها العام ومنها الخاص . أما العام فمثل له بإدارة الأموال الخيرية غير الدينية ، والاشتراك فى تقدير العوايد ، والاستئناف من فداحتها ، وتأسيس دار للأبرشية ، وإعداد كتب للقراءة ، وخزانة للوثائق ومنع الحرائق . أما الخاص فيحتوى على أعمال الصحة بالاتفاق مع مجلس المركز الريفى والتوصيات إلى وزير الصحة عن المنازل لسكن العمال ، وصيانة الممرات داخل

حدود الأبرشـــية والتعليم ، وحيازة الأرض لأغراض خاصة بأعمال المجلس كالمكاتب والملاعب ودار الـكتب إلى غير ذلك من الأعمال .

ويعين المجلس كاتبا له من بين الأعضاء بغـير مقابل ، أو يعين كاتبا من غير الأعضاء بمرتب ، ويعين أمين صندوق من بين الأعضاء ولا يعطى فائدة مادية على عمله ، وينبغى ألا تتعدى مصروفات المجلس أربع بنسات عن الجنيه إلا بموافقة اجتماع الأبرشية ، وألا تزيد مطلقا عن ٨ بنسات ، ويخصم بهذه المصروفات على مجلس المركز الريفى بوصفه الهيئة التى تحصل العوايد باسمها ، ويمكن الاستدانة برهن الممتلكات على شرط أن يصـدق على تلك القروض اجتماع الأبرشـية ومجلس المقاطعة ، وعلى المجلس أنه يحفظ حساباته ويقدمها للمراجعة سنويا فى اليوم الحادى والثلاثين من شهر مارس ، ويراجعها مراجعو المركز الذين يعينهم وزير الصحة .

ويمكن حسب إجراءات خاصة أن ترتقى مجالس الأبرشيات إلى مجالس مراكز إذا دعا التطور فى عدد السكان ودرجـة المدنية التى بلغتها المنطقة إلى مثـل تلك الترقية .

هذه هى الحـكومة المحلية فى انجلترا ، وهذه وحـــداتها المختلفة ، وقد رأينا تـكوين كل وحدة وواجباتها وسلطاتها ، ولـكن هذه الحـكومة المحلية ليست حرة فى كل ماتفعل دون رقيب عليها من الحـكومة المركزية ، ولا خاضعة كل الخضوع لسلطان الحـكومة المركزية ، وأنت ترى أن الحـكومة المركزية فى انجلترا تنظم عمل الحـكومة المحلية ولها سلطة الحد من عملها كما لها حق التفتيش ، وهذه الرقابة إذا استثنينا من ذلك رقابة مجالس المقاطعات على بعض أعمال الأبرشيات والمجالس الريفية ، إنما هى رقابة تقوم بها الدولة مباشرة ، وتحتمها ضرورة تناسق طرائق الحكم والتأكد من أن كل بقعة من أرض الدولة تحكم حكما صالحا وتنال حقوقها من الرعاية والتقدم ، والمصالح التى لها حق الرقابة هى وزارة المالية لأنها تمنح الإعانات لسلطات الحـكومة المحلية ، ووزارة الصحة للتأكد من أن تلك السلطات تنفذ قانون الصحة العمومية ، والمعارف للإشراف على شئون التعليم

ووضع المقررات واختيار الصالحين من المدرسين وتدريبهم . أما باقى المصالح الأخرى فلا يكاد يكون لها إلا القليل من الاتصال بالحكومة المحلية .

أما كيف تكون تلك الرقابة وإلى أى مدى فقد بيناها بالتفصيل فى الفصل السادس عشر من هذا الكتاب ، وهى رقابة لا تحد من حرية سلطان الحكومة المحلية إلا بالقدر اللازم لحسن الإدارة والتناسق بين جهات القطر المختلفة ، على أن محاكم القضاء هى صمام النجاة من كل تعسف ، وهى التى تكفل تلك الحريات وتضمن حسن تطبيقها وإليها تلجأ الدولة والحكومة المحلية والأفراد .

الفصل العشرون
مقارنات

قد استعرضنا نظام الحكومة المحلية فى السودان . واستعرضنا كذلك نظام الحكومة المحلية فى انجلترا لأنها الأصل الذى اقتبس منه نظامنا المحلى . وقارنا الأوضاع هنا بالأوضاع هناك ، ورأينا ما ينقصنا ، وعرفنا شعاب الطريق ومنعطفاته .

ولكن هذا وحده لا يكفى ، لأن الدراسة العلمية تتطلب المقارنات ولا بد لنا من معرفة نظم الحكومة المحلية فى بعض البلاد الأوربية وأمريكا لنتحقق بالمقارنة والقياس من صلاحية النظام الذى نعيش فيه ، أو لنصل إلى النظام المثالى الذى نود أن نعيش فيه .

تنقسم فرنسا إلى مصالح إدارية أو محافظات ، ويتفرع من كل محافظة أو مصلحة إدارية بالتعاقب المراكز ثم المناطق والأقسام . وعلى رأس كل مصلحة إدارية محافظ ، وهو موظف سياسى يرشحه وزير الداخلية ، ويعينه رئيس الجمهورية ويعمل كوكيل عام للحكومة ، وممثل للحكومة المركزية ، ويساعد المحافظ فى عمله سكرتير عام وهيئة استشارية يعين أعضاءها رئيس الجمهورية ولتلك الهيئة سلطة فى بعض مشاكل خاصة تنتج عن الإدارة كما يجب استشارتها فى بعض الأحيان ، وإن كان المحافظ غير مقيد باتباع ما تشير به . ويراقب المحافظ تنفيذ القوانين ، وله سلطة واسعة فيما يختص بالبوليس والصحة العامة ومساعدة الفقراء من الأطفال ، وله حق ترشيح مختلف الموظفين التابعين له ويصدر التعليمات والأوامر للهيئات الأخرى التابعة لمصلحته أو محافظته . ومع أن إدارة الشئون المحلية فى يد المحافظ إلا أن سلطته فيما يختص بهذه الشئون يحدمنها المجلس العام الذى يتكون فى الغالب من أرباب الأعمال والرجال الفنيين ، وينتخب بالاقتراع العام حيث تنتخب كل

منطقة عضوا واحدا يمثلها ، ويراقب المجلس العام أعمال المحافظ المصلحية ، وقراراته فى مسائل الإدارة المحلية فى الغالب نهائية ، وهو الذى يفرض حصة الضرائب على المراكز التابعة للمحافظة ، ويصادق على شراء أو بيع أو مبادلة ممتلكات المحافظة من عقارات وغيرها ، ويشرف على إدارتها ويصادق على إنشاء الطرق الجديدة والسكك الحديدية والقنوات ، ويشير بالنصح فى المسائل ذات المصلحة المحلية . ولا يتدخل هذا المجلس فى المسائل السياسية وهى خارج نطاق أعماله ، وعند ما يكون المجلس العام غير مجتمع يمثله مفوضون دائمون .

ويمثل نائب المحافظ الحكومة المركزية فى المراكز ، كما يمثلها المحافظ فى المحافظة ، ولكن سلطة نائب المحافظ أكثر تقييدا من سلطة المحافظ . ويساعده فى عمله ، ولحد ما يراقبه ، مجلس المركز الذى يتألف من الأعضاء الذين تنتخبهم المناطق ، حيث تنتخب كل منطقة عضوا يمثلها فى مجلس المركز . وعمل هذا المجلس الرئيسى أن يقدر على كل قسم حصته من الضرائب المباشرة المفروضة على المركز بواسطة المجلس العام .

أما المنطقة فوحدة إدارية تتألف من إثنى عشر قسما ، وقد تزيد على ذلك ، وهى مقر قاض من قضاة الأمن كما أنها الدائرة الانتخابية للمجلس العام ولمجلس المركز أما الأقسام فهى الأساس للوحدات الإدارية فى فرنسا . والقاضى الجنائى الأول للقسم هو عمدة القسم ، وهو وكيل الحكومة المركزية فى القسم ينشر أوامرها وينفذها ، ويراقب تنفيذ القوانين العامة . وهو فى ذات الوقت رئيس السلطة التنفيذية فى دائرة البلدية ، وبوصفه هذا يراقب البوليس وتحصيل الضرائب ويمثل البلدية فى جميع أعمالها ، ويسجل المواليد والوفيات ، ويتولى الزواج المدنى . وعادة يساعد العمدة فى عمله وكيل يعين لهذا الغرض أو وكلاء حسب ما يدعو له الحال ، على ألا يزيد عددهم عن إثنى عشر وكيلا . وينتخب العمدة ووكلاؤه من بين أعضاء المجلس البلدى لمدة ست سنوات . ويتكون المجلس البلدى من أعضاء يتراوح عددهم بين العشرة والستة والثلاثين حسب اتساع القسم ، ينتخبون ست سنوات ، والناخبون هم كل فرنسى بلغ سن الخامسة والعشرين وسكن مدة ستة أشهر فى الجهة المنتخب فيها المجلس البلدى وخال من الموانع الشرعية والقانونية .

ويبت فى شئون القسم المحلية المجلس البلدى ، وتكون قراراته نافذة بعدمضى شهر على صدورها ، إلا فى المسائل التى يتعدى أثرها حدود القسم ، ففى هذه الحالة لابد من تصديق المحافظ عليها ، وفى بعض الأحيان تحتاج إلى تصديق من المجلس العام وربما من رئيس الجمهورية .

يختلف نظام الحكم « الذاتى » المحلى فى تفاصيله فى ألمانيا من مقاطعة إلى مقاطعة داخل ما كان يسمى بالامبراطورية الألمانية ، ولكن المبدأ العام الذى تقوم عليه الحكومة المحلية هو السائد فى النظام البروسى ، وذلك حكم ذوى الاختصاص يكبح جماحهم نقد رجل الشارع ونفوذ المال والرقابة الفعالة من السلطات المركزية . والحكومة المحلية فى ألمانيا تابعة للحكومة البيروقراطية . فبينما تحدد البرلمان فى انجلترا سلطات هيئات الحكومة المحلية وواجباتها وتترك كل هيئة تعمل حرة داخل نطاق السلطات الممنوحة لها والواجبات المفروضة عليها نرى فى ألمانيا أن القانون يمنح الهيئات المحلية سلطات عامة ولكنها تتوقف على التصديق من السلطات المركزية . ونتيجة ذلك أن مصالح الحكومة البيروقراطية هى التى تقرر ماذا تعمله الهيئات المحلية المنتجة . وترى تلك الهيئات أنها منتدبة لتنفذ رغبات الحكومة المركزية أكثر من رغبات السكان المحليين الذين انتخبوهم وأولوهم ثقتهم . فرئيس البلدية بمجرد ما ينتخب يصبح عضوا فى الهيئة الحاكمة البيروقراطية ، وهو مسئول أمام الإدارة المركزية للحكومة. وحتى رئيس قسم القرى فى مجاله المحدود موظف حكومى . ثم إن تخصيص الأعمال ووصفها بأنها محلية أو من عمل الحكومة المركزية جعل التعليم وإدارة الصحة والبوليس وغيرها من الأعمال التى تعتبر فى انجلترا من عمل الحكومة المحلية جزءاً من أعمال الحكومة المركزية فى ألمانيا . ونجاح هذا النظام متوقف على طاعة الألمان العمياء للأوامر وآراء الألمان النيرة المجددة فى النظم البيروقراطية .

والأساس للحكومة المحلية فى ألمانيا القسم (Commune) ، وتقسم الأقسام إلى حضرية وريفية وهى وإن اختلفت سلطاتها إلا أنها جميعاً تقوم على النظام التمثيلى للحكم « الذاتى » المحلى . أما هيئات الحكومة المحلية العليا فعبارة عن اتحاد بعض الأقسام لتتكون منها مقاطعة أو مديرية إدارية كما هى الحال فى بروسيا .

وإذا أخذنا بروسيا كمثل للمقاطعات الألمانية وجدناها مقسمة لغرض الإدارة إلى أربع عشرة مديرية ومصالح حكومية ، وإلى مراكز حضرية وأخرى ريفية . وقد اتجهت الأنظار فى العهود الحديثة إلى تشجيع الحكومة المحلية بإعطاء غير المختصين أو الرجال المحبوبين المنتخبين قسطا فى إدارة الشئون العامة جنباً إلى جنب مع رجال الحكومة المركزية ، وقد تركت إدارة الطرق ومساعدة الفقراء على الاطلاق للسلطات المحلية على أن يتمتعوا بقسطهم من العمل فى كل الشئون العامة الأخرى . ويمثل الحكومة فى المديرية المدير أو مندوب الحكومة المركزية ، ويشمل اختصاصه كل الشئون التى تنظر فيها المصالح ، ويساعده فى عمله مجلس المديرية المكون من المدير كرئيس ومن عضو تعينه الحكومة وخمسة أعضاء تعينهم لجنة المديرية ، وهى عبارة عن الهيئة التنفيذية الدائمة للمديرية ، وتتكون من الأعضاء الذين تنتخبهم المراكز المختلفة ، وبوصفها هذا تمثل الهيئة الرئيسية للحكومة المحلية فى المديرية .

أما القسم الريفى فيتكون مجلسه إما من كل السكان اللائقين فى حالة القرى الصغيرة ، وإما من ممثلين ينتخبهم السكان اللائقون . وينتخب الرئيس من بين الأعضاء ، ويساعده عدد قليل من المساعدين ، وهذا الرئيس موظف حكومى من ضمن مسئولياته البوليس والمحافظة على الأمن . ويختلف النظام فى المدن كثيراً من مقاطعة إلى أخرى. وعلى أى حال فتتمتع المدن بقسط من الحكم الذاتى المحلى أكثر من الأرياف ، ففى المدن ينتخب السكان اللائقون من بين هيئتهم أعضاء المجلس التنفيذى ، وتدار حكومة المدن حسب قوانين البلدية الموضوعة والتى ترمى إلى توحيد سكان كل مدينة على اختلاف طبقاتهم وتنوع أعمالهم ، وتعطيهم قسطاً من إدارة الشئون المحلية تاركة الرقابة فى يد الحكومة المركزية .

ويتكون المجلس التنفيذى فى المدن الكبيرة من رئيس البلدية ونائب رئيس البلدية وعدد من الأعضاء الذين يتقاضون فائدة مالية على عملهم ، أو الذين يعملون بغير مقابل مالى ، مضافاً إلى كل أولئك بعض أعضاء لهم مرتبات شهرية مقابل أعمال خاصة يقومون بها ، ويشرف على هذا المجلس التنفيذى مجلس تمثيلى ينتخبه السكان ولا يتناول أعضاؤه أجراً ، وله حق الرقابة العامة ، ولا بد من

مصادقته على أى عمل ذى بال . وينتخب أعضاء هذا المجلس التمثيلى لمدة تتراوح بين الثلاث والست سنوات ، أما أعضاء المجلس التنفيذى فيعينون لست أو تسع أو إثنتى عشرة سنة ، وفى بعض الأحيان لمدى الحياة وهذا النظام أشبه بالنظام الوزارى .

هذه بعض نظم الحكومة المحلية فى البلاد الأوربية .

وإذا عبرنا المحيط الاطلانطيق وجدنا فى الولايات المتحدة كل ولاية لها نظام حكومتها المحلية ونظام تقسيم مناطقها . ولكن الاتجاه الحديث على أى حال فى كل البلاد المتمدينة يرمى إلى ترقية الهيئات المتحضرة ، وليس هذا الاتجاه الحديث أوضح منه فى أى مكان وضوحه فى الولايات المتحدة . وزاد فى وضوحه والاهتمام به ازدياد السكان فى تلك البلاد .

وتجد عادة فى كل مدينة (١) عمدة أو مديراً ينتخبه السكان فى المدينة بالانتخاب المباشر وهو رئيس الإدارة فى المدينة و(٢) موظفين إداريين أو بعض اللجان سواء أوجدوا عن طريق الانتخاب المباشر أو عينهم العمدة أو المجلس و (٣) مجلسا أو هيئة تتكون فى بعض الأحيان من مجلسين وفى الغالب من مجلس واحد بالانتخاب المباشر من كل سكان المدينة الذين لهم حق الانتخاب . و (٤) قضاة عادة ينتخبهم الناخبون ولكن فى بعض الأحيان تعينهم الدولة .

والعمدة أو مدير المدينة أهم موظف فى حكومة المدينة . وينتخب عادة لمدة عامين ، وقد يكون لعام واحد أو ثلاثة أو أربعة أعوام . وله حق التدخل ولغو أى قرار فى كل المسائل والقوانين التى يصدرها مجلس المدينة أسوة برئيس الجمهورية وحكام الولايات . وله حق تعيين بعض أو كل الموظفين الإداريين فى مدينته ، وفى الغالب بموافقة مجلس المدينة ، ولكن فى بعض المدن الكبيرة الهامة له حق التعيين المطلق . وهو يحافظ على الأمن العام بوصفه الضابط التنفيذى الأول فى المدينة .

وينجز أغلب شئون المدينة العملية بواسطة المصالح الفنية التى يشرف على بعضها شخص واحد ، وعلى البعض الآخر لجنة . ويختلف عدد هذه المصالح ودرجاتها باختلاف المدن ، ولكن لجنة التعليم التى تشرف على المدارس الأهلية

تتمتع فى الغالب باستقلالها عن المجلس فى إدارة شئون التعليم ، وفى بعض المدن لها حق فرض ضريبة خاصة بالتعليم .

تصدر مجالس المدن القوانين المحلية وتفرض الضرائب وتجمعها ، ولها حق الرقابة على تعيين بعض الموظفين فى الوظائف الإدارية . ولكن النزعة الحديثة ترمى إلى تقليل سلطة المجالس وزيادة سلطة العمدة أو مدير المدينة ، ويمكن تقسيم عمل وواجبات حكومة المدينة إلى ثلاثة أقسام : (١) الواجبات والحقوق التى تخولها الدولة إلى حكومة المدينة للاضطلاع بها كالبوليس وإصدار الرخص إلى غير ذلك من الأعمال الإدارية . و (٢) الواجبات والحقوق التى وإن كانت ناجمة عن قوانين الدولة العامة ، إلا أنها ذات صبغة محلية . و (٣) أخيرا المسائل التى لا علاقة لها بالشئون السياسية ، والتى تنطوى على عمل إدارى أو يدوى كرصف الشوارع وتنظيفها ، وإنشاء المجارى وصيانتها ، وإمداد السكان بالماء والنور .

هذه هى نظم الحكومة المحلية فى الدول المختلفة .

ونرى بالمقارنة أن نظام الحكومة المحلية فى انجلترا أكثر تلك النظم دمقراطية لأنه لا يتسنى فى أى نظام آخر لممثلى الشعب الذين انتخبهم السكان أن ينفذوا مباشرة السلطات التى يخولها القانون للحكومة المحلية ، مثل ما يتسنى ذلك لأعضاء المجالس فى انجلترا ، ليس فى تقرير السياسة والمالية وحسب ، بل وفى تفاصيل إدارة الشئون . والدرجة التى تبلغها أية هيئة حكومة محلية من الاستقلال والتمتع بالحكم الذاتى إنما هى رهينة بمدى سلطاتها القانونية ، ومدى خضوع تلك السلطات للرقابة والحجر سواء من الدولة أو من هيئة حكومة محلية أعلى منها ولها حق الاشراف عليها . ومن أوضح الظواهر فى نظم الحكومة المحلية فى القارة الأوربية خضوع هيئات الحكومة المحلية فيها إلى هيئات أعلى منها ، وأخيراً للدولة ذاتها . أما فى انجلترا أينما وجدت الرقابة ، فإنها تقوم بها الدولة مباشرة إلا فى قليل من سلطات الرقابة التى تتمتع بها مجالس المقاطعات بحكم القانون على مجالس الأبرشيات والمجالس الريفية .

ويقسم بعض أساتذة العلوم السياسية الحكومة المحلية من حيث عملها كهيئات

تنفيذية إلى ثلاثة أنواع (١) نظام المجالس حيث يضطلع الأشخاص الذين انتخبهم السكان بمسئولية الإدارة مباشرة . و (٢) نظام الرجل الفرد يمثله رئيس المدينة فى ألمانيا والعمدة القوى النفوذ أو مدير المدينة فى الولايات المتحدة[١] و (٣) نظام الوزارة حيث تضطلع بالتنفيذ هيئة من الموظفين وبعض من ذوى الاختصاص كما هى الحال فى نظام الهيئات التنفيذية فى ألمانيا . وفى النوع الثانى والثالث يشرف ممثلو الناخبين لحد ما على عمل الهيئة التنفيذية ، ولكنه إشراف غير فعال . والمسئولية كلها ملقاة على عاتق الهيئة التنفيذية .

تنفرد انجلترا وممتلكاتها الحرة بنظام المجالس وإن كانت هذه المجالس تنجز معظم أعمالها عن طريق اللجان . ويسمح للجمهور بحضور كل جلسات المجالس وجلسات بعض اللجان كلجنة التعليم ولجنة المساعدة العامة . وبهذا يتسنى للجمهور أن يقف على تفاصيل وتقدم الإدارة المحلية ، وهذا مما يزيد فى اهتمام الجمهور بشئون الحكم ، ويجعل الرأى العام قادرا على نقد وتوجيه الحاكمين ، ويقوى العلاقات بين الأعضاء والناخبين . وهذا مما يؤكد دمقراطية نظام الحكومة المحلية فى انجلترا . على أن هذا النظام لا يخلو من بعض العيوب ، فضرورة تقديم قرارات اللجان للمجلس ليقرها مما يؤخر العمل ، ويضر بالمصالح خاصة عند ما يتطلب العمل سرعة الإنجاز . وعادة تعمل اللجان فى جو خال من الحزبيات ويحكم الأعضاء عقولهم ، أما فى المجلس فالعواطف والنزعات الحزبية تفعل فعلتها وكثيراً ما يعارض العضو مشروعا نافعاً لأنه لا يتفق مع سياسة حزبه . ولتفادى هذا العيب فقد أعطى المشرع المجالس المختلفة حق تخويل سلطاتها إلى اللجان ، إلا ما كان خاصاً بفرض العوايد أو الاستدانة .

وتستمد هيئات الحكومة المحلية فى انجلترا سلطاتها من البرلمان ، ولا يجوز

---

(١) أدخلت ايرلندا نظام مدير المجلس أو مدير المقاطعة إلى نظام حكومتها المحلية بالقانون الصادر فى سنة ١٩٤٠ ، ويعطى ذلك القانون المدير حق عمل كل الأشياء الادارية بما فى ذلك التعاقد نيابة عن المجلس ، ومن واجبه أن ينصح المجلس فى كل أعماله ، ويساعد المجلس فى القيام بوظائفه المخصصة ، وينفذ أوامر المجلس القانونية ومقترحاته التى قررت فى جلسة خاصة عقدت لذلك الغرض .

لها أن تعمل عملا إلا ما نص عليـــه فى دستور إنشائها ، وإذا عملت أى عمل يخالف ذلك اعتبر غير قانونى ، لأنه خارج عن نطاق سلطتها القانونية . ولـكن السلطات المحلية فى البلاد الأخرى لها أن تعمل كل شيء ، وأن تتخذ أية سلطة لإدارة الحكومة المحلية مادام ذلك العمل وتلك السلطة ليست مما يخالف القانون ولا من اختصاص أى هيئة أخرى بحكم القانون . ولـكن التمتع بتلك السلطة مقيد بالرقابة المـالية وغيرها من القيود التى تفرضها السلطات العليا على الهيئة المحلية . وفى كثير من البلاد الأوربية لابد من عرض الميزانيـة المحلية على الحكومة المركزية ، وكثيرا ما تكون مقيدة بمصادقة تلك السلطة العليا . وهذه الرقابة ربما كان من آثارها فرض مصروفات زائدة لإنجاز عمل قهرى ترى الحكومة المركزية ضرورة القيام به . والعوايد المحلية فى كثير من الدول جزء من الضرائب التى تفرضها الدولة . ولـكن فى انجلترا لا توجد مثل هذه القيود ، وللهيئة المحلية مطلق الحرية لتقدر مصروفاتها ، وعلى أساسها تفرض الضرائب المحلية إلا فيما يختص بمجالس الأبرشيات التى حددت لها نسبة معلومة .

يقيد حق الانتخاب فى انجلترا بالسكن فى دار أو مكان عمل داخـل حدود المدينة أو المركز الذى يحكمه المجلس. وذلك لأن مالية الحكومة المحلية فى انجلترا قائمة على عوايد الأملاك ، أما فى فرنسا فحق الانتخاب حق مشاع لكل الأشخاص الذين بلغوا سن الرشـد ، وفى بلجيكا ليس حق الانتخاب مشاعا فقط ولـكنه إجبارى .

تعتمد الحكومة المحلية فى انجلترا كثيراً على كفاءة الموظفين الذين فى بعض الأحيان يطغى نفوذهم على سلطة المجلس ، ويديرون الشئون إلى درجة يكاد يفقد معها المجلس وجوده إلى جانبهم . وقد اهتمت انجلترا بموظفى الحكومة المحلية حتى أنها كونت لهم لجنة مصلحية لوضع البرامج والامتحانات ولاختيارهم للعمل ، ثم بعـد ذلك وضعهم مع بعض الموظفين العاملين فى الحكومة المحلية لاكتساب المران المطلوب ، وجعلت الترقية بالكفاءة مضافا إليهـا الخبرة . ولا تكتفى المـانيا بالخبرة المكتسبة بالمران ، ولـكنها تصر على المعرفة العلمية والنظرية قبل البدء فى اكتساب التجربة والخبرة .

ونخرج من هـذه المقارنات بأن الحكومة المحلية فى انجلترا تمتاز باستقلالها من النظام البيروقراطى، ويضطلع فيها ممثلو الشعب المنتخبون بأعباء سياسة الحكومة المحلية وإدارة الشئون مباشرة ، ومن ميزاتها أن الأفراد يعملون متطوعين ، ولا يتقاضون أجرا على عملهم فى الحكومة المحلية ، ولم تعدم البلاد فى وقت من الأوقات من يضحون بمصالحهم ويصرفون الكثير من وقتهم فى عمل الحكومة المحلية والشئون الأهلية . والدليل على شعورهم الوطنى ورغبتهم فى العمل للمصلحة العامة أنهم يتقدمون للانتخابات ، ويجاهدون فى الوصول إلى عضوية هيئات الحكومة المحلية .

ونحن نرى الحكومة المحلية فى السودان تتبع فى المبدأ نظام الحكومة المحلية فى انجلترا ، إلا أنها حتى الآن لم تتخلص مما يشبه نظام المحافظ فى فرنسا لأن المدير فى مجلس المديرية ، والمفتش فى مجلس المدينة أشبه برجال الإدارة الفرنسية التابعين للحكومة المركزية والذين يشرفون على الحكومة المحلية ، ويرأسون مجالسها . كما أننا نرى أن الحكومة المحلية عندنا لم تضطلع بعد بالشئون المالية ، وتفرض الضرائب المحلية كما هى الحال فى انجلترا ، بل هى تقدم ميزانيتها للحكومة المركزية للتصديق عليها . والضرائب المحلية لا تزال من عمل الحكومة المركزية . ولكن البوادر تدل على أن هذه الظواهر ستزول عن قريب ، وسنتمتع بحكومة محلية دمقراطية النزعة تحقق الحكم « الذاتى المحلى » .

———

الفصل الحادي والعشرون

الحكومة المحلية المثالية

المثل الأعلى بعيد المنال صعب التحقيق .

ومن العسير تحديد المثل الأعلى للحكومة المحلية فى السودان أو غير السودان وخاصة إذا تعدى ذلك الإجمال إلى التفصيل ، وأنا عندما أحاول وضع خطوط للحكومة المحلية المثالية فى السودان لا أريد أن أكون من أصحاب المدن الفاضلة أمثال أفلاطون وتوماس مور والفارابى ، إنما أحاول إعطاء صورة اجمالية ، إن لم تكن شاملة مفصلة ، فعلى أقل تقدير واضحة المعالم ، مأخوذة من تجارب الماضى والحاضر ، وعلى ضوء ما تقدم من استعراض للتاريخ ولنمو الحكومة المحلية هنا ، ولنظم الحكومة المحلية فى الأقطار الأخرى .

الحكومة المحلية جزء من حكومة الأمة أو الدولة . تختص بشئون السكان المحليين فى مركز أو مدينة أو مقاطعة خاصة ، وتنجز الأعمال التى يفرضها عليها المشرع لمصلحة السكان المحليين حتى لا يكونوا فى مستوى دون الحد الأدنى الذى تفرضه الدولة وما دامت هذه وظيفة الحكومة المحلية فلا يمكن أن تكون مثالية إلا إذا كانت دمقراطية النزعة . يضطلع بأعبائها ممثلو الشعب الحقيقيون ، يضعون السياسة العامة والسياسة المالية ، ويباشرون بأنفسهم تنفيذ قراراتهم وإدارة الشئون المحلية فى منطقتهم . وإذا كان لنا أن نظفر بهذه النزعة الدمقراطية فلا بد من أن يكون ناخبو الحكومة المحلية أكثر عددا مما هم الآن ، وأن تبسط القيود حتى لا يحرم سواد الشعب من إبداء رأيه وتنفيذ إرادته فى انتخاب من يمثلونه فى المجالس المحلية وأن تبسط كذلك شروط العضوية فلا تقتصر على صيغة دون الأخرى ، وأن تكون حكومة شعبية لا يتمتع الأجنبى فيها بعضوية المجالس ، ناهيك من أن يكفل

له ذلك الحق على وجه التخصيص ، وأن تمحى السلطات المعطاة للمديرين الآن ليعينوا أعضاء فى المجالس المحلية ومجالس المديريات . وليكن الأعضاء ممن يتحلون بصفات المشرع القادر على القيادة قدرته على استقراء الرأى العام وفهمه ، والاعراب عنه .

كثيرا ما عانت الحكومة الصعاب بسبب سوء تقسيم مناطق الحكومة المحلية، واستعصى عليها العلاج ، فهى آونة تعيد تقسيم المناطق ، وتسلخ جزءاً من هذه المنطقة لتضيفه لتلك ، وتعدل الحدود . وترى تداخلا فى السلطات لامندوحة عنه حين يكون المكان الواحد خاضعا لسلطة حكومة محليـــة فيما يختص بالتعليم ولسلطة أخرى فيما يختص بأعمال الصحة العمومية . ويحسن ببلاد كالسودان مبتدئة فى نظام الحكومة المحلية أن تقسم مناطقها منذ البداية تقسيما صالحا تتوفر فيه وجهة النظر السياسية جنبا إلى جنب مع الاعتبارات الإدارية . وإن تقسيم السودان إلى مناطق بلديات ومدن وأرياف لتقسيم صالح مناسب لأحوال البلاد ، وخاصة لأن المشرع لم يقفل الطريق أمام الأماكن التى يمكن أن ترتقى من مناطق الأرياف إلى مناطق المدن أو إلى مناطق البلديات . ولأن تكون حكومتنا المحلية مثالية علينا أن نتخذ وحدة المركز الإدارية الموجودة الآن وحدة لنظام الحكومة المحلية ، وأن تكون المدن والبلديات داخل حدود المركز الإدارى منفصلة فى إدارتها . وما تبقى من المركز الإدارى يديره المجلس الريفى ، على أن يجمع شتات كل هذه المجالس وينسق أعمالها فى كل مديرية مجلس المديرية . والذى يحدونى إلى اتخاذ المركز الإدارى الموجود الآن والمعروف فى عهد الحكم البيروقراطى ، وحدة للحكومة المركزية ، اقتناعى الأكيد بأن كل مركز إدارى فى السودان برهن على مر السنين بأنه قادر على القيام بأعباء إدارته ماليآ مما يجمع فيه من الضرائب المحلية والرسوم ، ومن أهم وجوه الاصلاح فى الحكومات المحلية جعل كل وحدة من وحداتها مكتفية عن غيرها قادرة على الاضطلاع بمصروفات الإدارة فيها والخدمات العامة .

ولابد لنا عند ما نفكر فى اتساع منطقة الحكومة المحلية ونوع السلطة التى ستحكمها من أن نستيقن من :

ا) المقدرة على إدارة شئون الحكومة المحلية لرفاهية السكان .

ب) صلاحية الهيئة اقتصادياً وإدارياً لإنجاز الخدمات العامة المفروضة عليها صغرت تلك الخدمات أم كبرت .

ج) اختصاص الهيئة فى المسائل التى تحتاج للاختصاص كالمستشفيات والتعليم .

د) كفاية موارد المنطقة المالية من العوايد والإعانات وغيرهما من الإيرادات لسد كل مصروفاتها الضرورية المعقولة دون أن تكون عبئا ثقيلا على دافع الضرائب المحلية ، لا ولا أن تكون مقصرة فى استخدام الفنيين من الموظفين الذين يتطلبهم مستوى العمل فى الحكومة المحلية .

ه) اجتذاب الأعضاء المنتخبين اللائقين من كل طبقات المجتمع ، وأن يكون مركز الهيئة وسطاً لا يكلف الأعضاء مشقة فى حضورهم جلسات المجلس واللجان .

و) إشراف الرأى العام على عمل هيئة الحكومة المحلية بمراقبة أعمالها ليتحقق بذلك مبدأ الحكم « الذاتى » المحلى .

ومهما يكن الأمر فلا يمكن للمجلس بكامل هيئته أن يدير دفة الحكم وينجز أعمال الإدارة المحلية وخدماتها . ولهذا يتحتم قيام اللجان لدراسة المشاريع فى جو من التفاهم والهدوء ، ولاتخاذ القرارات ورفع التقارير للمجلس ، ولا يتنافى هذا مع نزعة المجالس الدمقراطية ، لأن اللجان ينتخبها المجلس ولا تعمل إلا داخل الحدود التى يرسمها لها المجلس ، والأعمال التى يفوضها لتعملها أو تنظر فيها ، وتعرض كل أعمالها على المجلس إما لإقرارها أو على سبيل الذكر ، وفى كلتا الحالتين يراقب المجلس عمل لجانه ويشرف عليه إشرافاً تاماً . وإنى أرى من الضرورى لقيام حكومة محلية مثالية تعيين اللجان فى مجالس الحكومة المحلية وإعطاءها من السلطات ما يمكنها من القيام بأعمال الإدارة ، على ألا تغل يدها كل الغل ، لا ولا يترك لها الحبل على الغارب .

ونظراً لتكاثر أعمال الحكومة المحلية وازدياد عدد السكان وتنوع مطالبهم

وحاجياتهم ، فإن المجالس ولجانها لا يمكنها وحدها القيام بالعمل ، وبخاصة لأن الفترات بين اجتماعات اللجان واجتماعات المجالس مهما قصرت ، يجدّ فيها من المطالب والأعمال ما يحتاج إلى سرعة الإنجاز ، وهذا ما جعل استخدام موظفين دائمين فى مجالس الحكومة المحلية ضرورة لازمة ، ولكن أى صنف من الموظفين الدائمين تحتاج اليه حكومتنا المحلية المثالية ؟ إنها تحتاج إلى الأكفاء من الرجال أصحاب الدرجات العلمية الممتازة ، وذوى الخبرة الخاصة بشئون الحكم المحلى ، والمتحلين بصفة اليد واللسان ، والمتجردين عن الأغراض الشخصية ، والذين لا يعملون إلا ما يرون فيه المصلحة العامة للأهالى ، لا يتعدون فى ذلك حدود القانون ولا يهملون قرارات المجالس واللجان . ولأن نضمن لأولئك الموظفين استقلالهم ونستوثق من نزاهتهم ، وجب علينا أن نحيطهم بسياج من القوانين التى لا تجعل حق فصلهم فى يد المجالس بلا قيد ولا شرط ، وأن نكفل لهم المرتبات الضخمة التى تتناسب مع أهمية عملهم وأتعابهم ، وأن نشدد العقوبة على من يفرط فى عمله أو يخون فيما اؤتمن عليه ، ولكننا نخشى أن يقوى نفوذ أولئك الموظفين وأن يصبحوا ملوكا غير متوجين ، وينفردون بشئون الحكم المحلى ، ولهذا نأمل أن يكون أعضاء المجالس فى حكومتنا المحلية المثالية من المتعلمين المستنيرين الذين يفقهون عملهم ويصبحون فى وقت قصير من ذوى الخبرة والدراية بشئون الحكم المحلى ومعضلاته ويقفون على خفايا القوانين واللوائح الخاصة بمجالسهم ، كما يدرسون المواضيع التى تعرض عليهم من اللجان ، وبهذا لا يجد الموظفون السبيل إلى الإستبداد والإنفراد بإدارة الشئون غير عابئين بالمجالس التى تستخدمهم .

تحتاج الحكومة المحلية إلى الاستقلال بشئونها وأن تخلو من تدخل الحكومة المركزية غير الضرورى ، ولا يمكن أن تكون الحكومة المحلية مثالية إلا إذا كانت مخولة سلطاتها الكاملة حسبما يراه المشرع ، وأن تكون مطلقة اليد فى تنفيذ تلك السلطات والقيام بالواجبات . ولا تتدخل الحكومة المركزية إلا حيث تمنح الحكومة المحلية الإعانات أو عندما تراها خالفت القوانين وحادت عن جادة السبيل . ويحسن أن يكون مجلس كل حكومة محلية مستقلا بذاته ولا يخضع لأية

رقابة غير التى تفرضها الحكومة المركزية ضمن الحدود المعقولة، ولكن هذا لا يمنع مجالس المديريات من أن تكون لها سلطة رقابة فى مسائل معينة فيما يختص بمجالس الأرياف والمجالس المحلية واللجان المحلية أسوة بما لمجالس المقاطعات فى انجلترا من حق الرقابة على مجالس الأبرشيات ومجالس الأرياف، وأن يكون مجلس المديرية مشرفا على تنسيق أعمال المجالس المختلفة داخل المديرية، وبهذا تصبح الحكومة المحلية حكومة السكان المحليين تمثلهم وتعمل لمصلحتهم وتخضع لرقابة الناخبين، وهى أقوى رقابة فى أى حكم دمقراطى.

تعتمد الحكومة المحلية فى إيراداتها على العوايد، وإعانات الحكومة، وريع عقارات المجلس والرخص والرسوم، والغرامات، ثم على مشاريعها التجارية ولكن الموردين الرئيسيين للحكومة المحلية هما العوايد والإعانات. ونحن فى السودان نحتاج إلى قانون حديث يصلح من أمر العوايد وفرضها وجبايتها. ولا نريد أن يكون القانون مما يترك الأمر كله لمجالس الحكومة المحلية لتفرض على الناس فى كل عام العوايد التى تراها مناسبة أو ضرورية للقيام بمصروفات الحكم المحلى، كما أننا لا نريده أن يقيدها كل التقييد. والرأى عندى أن يقدر القانون حداً أدنى وآخر أقصى للعوايد ويترك الحرية للمجالس داخل ذينك الحدين، وبمثل هذا التقييد تنجو حكومتنا المحلية الناشئة من العيب الذى توصم به بعض الحكومات المحلية فى القارة الأوربية، حيث تتدخل الحكومة المركزية فى ميزانيات الحكومة المحلية، ولها حق المصادقة عليها، كما لها حق فرض ضرائب محلية لما تراه من عمل ينبغى أن تقوم به الحكومة المحلية، كما تنجو من التفريط الذى أدى ببعض مجالس الحكومة المحلية فى انجلترا إلى الفوضى، وفى بعض الأحايين تردت بسببه فى الإفلاس. أما الإعانات فأرى أن تعين الخزانة العامة الحكومة المحلية فى التعليم والصحة العامة إعانات لا تقل عن ٤٠ ٪ ولا تزيد عن ٦٠ ٪ من تكاليف التعليم والصحة العامة فى ميزانية المجالس. ولكن هذه الإعانات لا ينبغى أن تتخذ تكأة للتضييق على المجالس وفرض رقابة عليها تقضى على استقلالها كمجالس تمثيلية تحكم باسم الناخبين ولمصلحة الناخبين. وقد يسأل

سائل لماذا لم أحدد أعانة للبوليس ؟ وجوابى على ذلك أننى أرى أن يكون البوليس والمحافظة على الأمن العام فى يد الحكومة المركزية .

وما هى سلطات الحكومة المحلية المثالية وواجباتها ؟

سلطات الحكومة المحلية المثالية وواجباتها كثيرة ومتعددة ، ولكن يمكن أن نجملها فى التشريع والإدارة والتنفيذ ، واتخاذ الاحتياط لتأمين حياة الجمهور ، وتشييد المؤسسات لتحسين الحياة الاجتماعية ، وإنشاء وصيانة الأعمال ذات الفائدة القومية وإدارة بعض الشئون ذات الصبغة الوطنية ثم القضاء والمالية ، وينحصر التشريع فى وضع اللوائح المحلية التى تفصل مبادىء القانون ، أو القوانين الخاصة بأعمال الحكومة المحلية لتطبيقها محلياً . أما الإدارة فتختص غالباً بصيانة الأعمال الموجهة لراحة ورفاهية الجمهور كالطرق والكبارى وإنارة الطرق وتنظيفها وإدارة المستشفيات ودور رعاية الأطفال ومنازل العمال والفقراء . وتوجه الحكومة المحلية عنايتها كهيئة تنفيذية لتنفيذ قراراتها وأوامرها عن طريق موظفيها الدائمين الذين ، وإن لم تكن لهم الخبرة المطلقة فى تصريف الأمور ، يقومون بتنفيذ تلك الأوامر والقرارات ، والعناية بطبقات خاصة من المجموعة داخل سلطة الحكومة المحلية بما فى ذلك الفقراء والمصابون بالأمراض العقلية والمسلولون والعميان والرازحون تحت عبء الأمراض التناسلية المعدية . وتحافظ الحكومة المحلية على الأمن العام بواسطة رجال البوليس والمحاكم المحلية الخاصة بالشئون المدنية والجنائية ، وتعد العدة لمنع الحرائق وإخمادها ، وتنظيم حركة المرور ومراقبة الصناعات المؤذية وتفتيش الموازين والمكاييل ، وفى بعض الدول الحديثة فى أوقات الحروب ، تضطلع الحكومة المحلية بالمحافظة على أرواح الناس باتخاذ الاحتياطات ضد الغارات الجوية . ولا يكفى أن تحافظ الحكومة المحلية على أرواح الأشخاص وتقيهم من الأمراض فحسب ، بل عليها أن تؤسس المنشئات الخاصة للتسامى بأخلاق الناس وتثقيف عقولهم وتهذيب أذواقهم فتعنى بتنظيم التعليم ودور الكتب والحدائق والمتنزهات العامة والمتاحف ومعارض الفنون والحمامات والمغاسل العامة والرياضيات ، فتهيىء بذلك جيلا سليم البنية والعقل والذوق . ومن هنا كان من واجب الحكومة المحلية أن تعنى بتخطيط القرى

والمدن ، وأن تتطلب مستوى خاصاً من المبانى فى مختلف الأحياء تتوفر فيه صفات الجمال والراحة والاقتصاد ، وبهذا تنشأ المدن والقرى الجميلة التى تحبب للناس الحياة ، وتجعلها عزيزة عليهم يعملون جادين للمحافظة عليها والتمتع بها .

إننا نعلم جيداً أن الحكومة المحلية تضطلع ببعض الأعمال التجارية أو ذات الربح المادى كإدارة الأسواق وأعمال المياه والغاز وسبل المواصلات كالترامو ايات والقوة الكهربائية والمعادى ، ولأن تكون الحكومة المحلية مثالية فى عملها فى هذه الناحية ، ينبغى ألا يكون قصدها الربح بل إسعاد الأهالى وتقديم مطالب حياتهم اليومية لهم بأرخص مما يستطيعون به الحصول عليها فى الأسواق العادية ، وتكون الحكومة المحلية بهذا أشبه بشركة تعاونية أصحاب رأس المال فيها هم المواطنون المستهلكون ، على أننى أرى أن تبتعد مجالس الأرياف والوحدات الصغيرة التابعة لها عن هذه المغامرات التجارية إلا ما كان خاصاً فيها بتوفير الماء للسكان لحاجة الأهالى الشديدة له ، ولأهميته فى المحافظة على النظافة والصحة العامة .

تمتعت الإدارة المحلية فى السودان ، والتى كانت معروفة باسم الإدارة الأهلية ، بسلطات قضائية واسعة وبخاصة فى الجنايات ، ولكن مجالس المدن والبلديات لم تمنح أية سلطة قضائية حتى الآن وكلا الوضعين شاذ . وإن كان لابد لحكومتنا المحلية من أن تكون لها سلطاتها القضائية فلا مندوحة من أن نتبع فى ذلك النظام السائد فى انجلترا فيكون لمجلس كل مدينة أو بلدية محكمة مؤلفة ممن يسمون « قضاة الأمن » ليقضوا فى الشئون المدنية البسيطة الزهيدة القيمة ، ولينظروا فى الجرائم غير الخطيرة . وتتبع كل مجلس مديرية محكمة ذات اختصاص أوسع أشبه بالمحاكم الدورية فى انجلترا للنظر فى القضايا المماثلة فى أنحاء المديرية المختلفة . أما مجالس الأرياف فيجب ألا تكون لها سلطات قضائية أو محاكم تابعة لها ، وينطوى بذلك عهد محاكم الإدارة المحلية ذات السلطات الواسعة والجبروت المخوف .

من البديهى أن الحكومة المحلية لا يمكنها أن تقوم بكل هذه الواجبات إلا إذا كانت لها سلطات مالية تمكنها من إيجاد المال اللازم لإنجاز هذه الأعمال ، ولهذا تعطى الحكومة المحلية المثالية سلطة لتقدر العوايد المحلية والرسوم وتجمعها من سكان المنطقة وتتولى صرفها تبعا للقاعدة الذهبية التى تقول « لا ضرائب

بغير تمثيل ، وإن من يجمع المال يجب أن يتولى صرفه ، كما يحق لها داخل نطاق معلوم ، مع كثير من القيود أن تستدين لإيجاد المـال اللازم ، خاصة لأعمال الصحة العمومية ذات الصبغة الدائمة ، ولبناء مساكن العمال والفقراء .

والآن ما هي الحكومة المحلية المثالية التي نريدها للسودان ؟

ليس نظام الحكم وحده هو الذى يحقق كل شىء إنما العبرة بالتنفيذ ونتائج العمل ، وإذا نحن اقترحنا أحسن النظم الاجتماعية والسياسية لحكومتنا المحلية ، ومنحنا المشرع كل ما نصبو له من نظام مثالى ، فذلك لا يدنينا خطوة من هدفنا إلا إذا ضمنا التنفيذ وأحكمنا العمل ، واستوثقنا من النتائج . ولهذا فالحكومة المحلية المثالية التى نريدها للسودان يجب أن تقوم على أكتاف المخلصين من المواطنين المضحين بزمنهم وراحتهم ، والشاعرين بواجبهم القومى ، والباذلين كل جهد لينتصروا فى حربهم ضد الفقر والمرض والجهل ، والذين يتمتعون بنعمة المعرفة ولهم من الدراية بالشئون العامة وإدارة دفة الحكم ما يجعلهم قادرين على القيام بواجبهم المقدس . يشد عضدهم نفر من الموظفين الدائمين أصحاب الدرجات العلمية ، وذوى الخبرة بأعمال الحكومة المحلية من إدارة ومال وصحة وهندسة وقانون وغيرها من العلوم التى تحتاجها أعمال الحكومة المحلية ، وأن يكون أولئك الموظفون من أبنـاء البلاد الذين يتمتعون بعفة اليد واللسان ، والذين يضعون مصلحة بلادهم الخالدة فوق مصلحتهم ومصالح ذويهم ومحاسيبهم . ولا تتم لهذه الحكومة المحلية مثاليتها إلا إذا طابق ، هذا الفيض من التضحيات والخبرة والمعرفة ، فيض من كرم السكان وتقديرهم لمصلحتهم العامة ، وأبدوا استعدادهم للدفع كلما طالبتهم حكومتهم المحلية بضريبة جديدة لعمل نافع جديد ، فالحكومة المحلية المثالية مسئولية الجميع ، يشعر النـاس فيها بأنهم أفراد هيئة واحدة ، إنها هيئة يدفع كل فرد من أفرادها على قدر طاقته ، ويعطى كل فرد من أفرادها على قدر حاجته ، وبهذا تكون حكومة الشعب للشعب ، يقوم بنفقاتها كل الشعب ، ويتمتع بخيراتها كل أفراد الشعب . تنشئ قرى جميلة تتمتع بالهواء النقى والضوء والحرارة والماء النقى العذب ، ومدنا عامرة آهلة بالسكان الأصحاء ،

وطرقا معبدة ، ومستشفيات يجد الفقير فيها حظه من العناية والعلاج مثلما يجد الغني حظه ، ومصحات للمصابين بالأمراض المعدية ، وأماكن لحفظ المعتوهين والمصابين بالأمراض العقلية وعلاجهم . وتقيم المدارس وتنفذ مشروعات التعليم الإلزامى ، وتقدم الوجبات للطلاب وخاصة للفقراء منهم ، لتنشئ جيلا من الأصحاء ، وتقيم دور الكتب العامة ، وترتب المتاحف التاريخية ، وتنسق معارض الفن ، وتطرز كل مدينة وقرية بالمبادىء العامة والحدائق الغناء ، ليسعد الشعب بالرفاهية المنشودة التى لا يبلغ شعب بغيرها المستوى الذى يجعله أهلا للحكم « الذاتى » المحلى ويؤهله ليحكم نفسه بنفسه .

هذه هى الحكومة المحلية المثالية التى ننشدها ونعمل لها ، ونناشد كل مخلص لقضية بلاده أن يعمل على تحقيقها ، فهى الطريق الوحيدة لإسعاد هذه البلاد وترقية سكانها وتحقيق أمانيها فى الاجتماع والسياسة والاقتصاد .

مراجع الكتاب

١) تاريخ السودان — نعوم شقير بك
٢) تاريخ السودان — الأستاذ عبد الله حسين
٣) تاريخ الحركة القومية فى مصر — الأستاذ عبد الرحمن الرافعى بك
٤) على هامش السياسة — الدكتور حافظ عفيفى باشا
٥) القانون الدولى العام — على ماهر باشا
٦) الدمقراطية — دليلى بيرنز ترجمة الأستاذ محمد بدران
٧) طبقات ود ضيف الله — طبعة منديل (الخرطوم)
٨) كتاب تشحيذ الأذهان بسيرة العرب والسودان — محمد بن السيد عمر التونسى بن سليمان (مخطوط)

1. Tooth of fire — H. C. Jackson
2. The Anglo-Egyptian Sudan — Sir Harold Machmichael
3. Fire and Sword in the Sudan — Slatin Pasha
4. Ten Years of Captivity — Father J. Ohrwalder
5. A History of Kassala & Taka Province — D. C. Cumming
6. An African Survey — Lord Hailey
7. The Dual Mandate — Lord Lugard
8. Native Races and their Rulers — C. L. Temple
9. Native Administration in Nigeria — M. Perham
10. Africa View — Julian Huxley
11. The Local Government of the Uuited Kingdom — John J. Clarke
12. The Government of England — A. Laurence Lowel'
13. Local Government in Modern England — J. P. R. Maud
14. Local Government — H. Lloyed Parry
15. English Local Government — E. Jenks
16. Local Government for Beginners — Margaret I. Cole
17. The Councillor — A. N. C. Shelley
18. Local Government in Many Lands — G. M. Harris
19. South Riding — Winifred Holtby
20. The Stars Look Down — A. J. Cronin
21. Encyclopaedia Britannica (Chapters on England, France, Germany and the Uuited States of America)
22. Laws of the Sudan
23. Sudan Government Annual Reports
24. Pamphlets on local Government and Native Administration issued by the Sudan Government.

فهرست

	ص
الإهداء	٤
مقدمة	٥
نظرة عامة للبلاد وأهلها	١٠
تاريخ البلاد	١٩
(١) تطور نظام الحكم	٢٧
(٢) تطور نظام الحكم	٤٣
تاريخ الإدارة الأهلية وتطورها	٥١
الحكم غير المباشر	٦٥
قوانين ولوائح الحكومة المحلية	٧٨
الحكومة المحلية فى طور التنفيذ	٨٧
سياسة الانتقال المالى لمجالس المدن	١٠٠
اللجان	١٠٨
الموظفون	١١٩
المالية	١٢٧
مجالس الأرياف	١٣٤
واجبات الحكومة المحلية	١٤٤
أعضاء المجالس : واجباتهم وحقوقهم	١٥٥
علاقة الحكومة المركزية بالحكومة المحلية	١٦١
مجالس المديريات	١٧١
عيوب الحكومة المحلية	١٨٢
الحكومة المحلية فى أنجلترا	١٩٠
مقارنات	٢٠٤
الحكومة المحلية المثالية	٢١٣
مراجع الكتاب	٢٢٢



الخطأ والصواب

ص	س	خطأ	صواب	ص	س	خطأ	صواب
١٤	١٨	أو شيجة	أو وشيجة	١١٢	٢٣	تخص	تفحص
١٥	١٣	التعميم	التعليم	١١٢	١٦	كا	كما
١٦	٢١	تذهب	نذهب	١١٨	٨	ربما	وما
٢١	٢٠	فازوعلى	فازوغلى	١٢٠	٧	يقبلهم	يقيلهم
٢١	٢٥	الغور	الفور	١٢٠	١١	تقبل	تقيل
		ومواضع أخرى		١٢٠	٢٥	الرئيسين	الرئيسيين
٣٠	١٤	لمصالح	المصالح	١٢٤	٢٣	الواجبات	الوجبات
٣١	١٠	يدفعوا	يدمغوا	١٢٥	١٣	الهيئة	الهينة
٣١	١٢	الباعث	الباحث	١٢٦	٥	فى	من
٣٢	٢١	اغتصاب	اعتصاب	١٢٧	١٦	فى	من
٣٣	١٣	المديريين	المديرين	١٣١	٤	الفرض	الغرض
٣٤	٥	«	«	١٣١	٨	المشرع	المشروع
٣٥	١٨	الأهليين	الأهلين	١٣٢	٢١	خارج	خارجا
٤٢	١٦	لاوه ولدر	لاوهر ولدر	١٣٣	١١	تقييد	تعبيد
٤٥	٢١	سكرتيريين	سكرتيرين	١٣٤	٢٢	الاعتبارت	الاعتبارات
٤٧	١٥	السياسية	السياسة	١٣٦	١	نجد	نحو
٥٩	١٩	درجتيه	درجتين	١٤٢	٧	الدعوى	الدعوة
٦٣	٢٤	السعادة	العادة	١٥٢	١٧	بفرض	بغرض
٦٦	١٩	ما	فى	١٦٠	١٥	قديما	قويماً
٦٩	٦	النحو	النمو	١٦٢	٧	قانونا	قانون
٧٠	١٤	من	فى	١٦٢	٩	أمرا	أمر
٧٠	٢٣	عل	على	١٧١	١١	عددا	عدد
٧٣	٥	فليسب	فليست	١٧٢	١٠	الشخصى	الشخص
٩٧	١	هذه	هنا	١٧٣	٢٣	فلأوامر	فالأوامر
١٠٤	١٨	للمجلس	للمجالس	١٧٤	١٦	لها	لهم